

00463

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

3
2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE
MEXICO

**LA PLANEACION EN MEXICO DE 1824 A 1946 A TRAVES
DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

RUTILIO TORRES FRANCO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, 1994





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.

JURADO CALIFICADOR

DR. PEDRO ZORRILLA MARTINEZ

DR. JOSE NATIVIDAD GONZALEZ PARAS

DR. EDGAR ORTIZ

DR. LUIS IGNACIO ARBESU VERDUZCO

MTO. FRANCISCO JOSE DIAZ CASILLAS

CONTENIDO

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I EL ASPECTO TEORICO DE LA PLANEACION	
1.1 Conceptos de planeación	13
1.2 Planeación económica	14
1.3 Organización y procedimientos de planeación	16
1.4 Planeación del desarrollo	18
1.5 Lineamientos generales de un sistema nacional de planeación	23
CAPITULO II MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES	
2.1 Antecedentes Constitucionales	27
2.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824	27
2.3 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836	28
2.4 Bases de Organización Política de la República Mexicana 1843	29
2.5 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	30
2.6 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	31
2.7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	31

CAPITULO III	ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824	
3.1	Guadalupe Victoria	37
3.2	Vicente Guerrero	40
3.3	Manuel Gómez Pedraza	42
3.4	Antonio López de Santa Anna	43
CAPITULO IV	ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE LA VIGENCIA DE LAS BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836	
4.1	Anastasio Bustamante	47
4.2	Antonio López de Santa Anna	50
CAPITULO V	ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE LA VIGENCIA DE LAS BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843	
5.1	Antonio López de Santa Anna	53
5.2	José Joaquín de Herrera	55
5.3	Mariano Paredes y Arrillaga	55
5.4	Valentín Gómez Farías	56
5.5	Antonio López de Santa Anna	57
CAPITULO VI	ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE LA VIGENCIA DEL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847	
6.1	Manuel de la Peña y Peña	59
6.2	José Joaquín de Herrera	61
6.3	Mariano Arista	64
6.4	Antonio López de Santa Anna	67
6.5	Juan Alvarez	68

CAPITULO VII ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

7.1	Ignacio Comonfort	71
7.2	Benito Juárez	72
7.3	Sebastián Lerdo de Tejada	83
7.4	Porfirio Díaz	87
7.5	Manuel González	90
7.6	Porfirio Díaz	92
7.7	Francisco León de la Barra	104
7.8	Francisco I. Madero	105
7.9	Victoriano Huerta	109

CAPITULO VIII ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS MILITARES (1916 - 1946)

8.1	Venustiano Carranza	113
8.2	Adolfo de la Huerta	121
8.3	Alvaro Obregón	122
8.4	Plutarco Elías Calles	131
8.5	Emilio Portes Gil	140
8.6	Pascual Ortiz Rubio	144
8.7	Abelardo L. Rodríguez	156
8.8	Lázaro Cárdenas	167
8.9	Manuel Avila Camacho	178

CONCLUSIONES	185
--------------	-----

CUADRO CRONOLOGICO DE MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES -1824 A 1946-	193
--	-----

NOTAS	205
-------	-----

BIBLIOGRAFIA	233
--------------	-----

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Durante las últimas décadas y particularmente después de la segunda guerra mundial, el tema de la planeación adquirió mayor importancia y su desarrollo fue evidente, tanto por lo que se refiere a su estudio como por lo que hace a su aplicación en el quehacer gubernamental de los países.

Si bien es cierto que los planes constituyen una práctica muy antigua, el estudio de temas como el de la política pública, la teoría de sistemas, las técnicas de planeación, y la planeación para el desarrollo surgen a partir de la llamada "guerra fría" y el agrupamiento de los países en bloques.

"La formulación de planes como elemento para influir... a futuro, tiene un origen militar". 1_/_.

La planeación y/o planificación económica surgió como una respuesta a las necesidades que, para organizar la actividad económica y productiva, debe llevar a cabo el Estado (capitalista y/o socialista) en la época actual.

En principio, el término estuvo expuesto a cargas de valoración y contextualización política dada la puesta en práctica, por un lado, de los planes introducidos en aquellas economías en que se llevó a cabo la socialización de los medios de producción, como históricamente lo registran los casos de la ex-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y demás países del bloque socialista europeo, entre otros.

Por otro lado, y tras la crisis del sistema capitalista mundial de 1929 y la aparición de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero (formulada por John Maynard Keynes en 1932) con la que se atribuye un papel más dinámico al Estado para intervenir en la economía, a través de la orientación que debía darse al gasto público, se desarrolla la idea de "planear el desarrollo", bajo las leyes de la oferta y la demanda en el mercado, al que también asistía el Estado vía la intervención y/o regulación.

Fue precisamente esta división político-ideológica de los países, socialistas y capitalistas, lo que llevó a tratar de diferenciar el uso del concepto, a la vez que introducir en la práctica gubernamental tareas y actividades, desarrolladas por instituciones y organismos del Estado, a fin de crear un sistema y un proceso de planeación.

Esta diferencia trató de resolverse llamando planificación a la actividad hecha por los países cuyas economías se habían reestructurado en base a la propiedad social de las unidades y medios de producción; y planeación a la llevada a cabo en países con economías de mercado, regidas por las leyes de la oferta, la demanda y la participación del Estado, desde la intervención directa en mayor o menor grado, hasta la regulación.

Por sobre esta diferenciación conceptual, los planes se impusieron en la práctica gubernamental por el mundo, lo que fue traducido por los teóricos como una categoría histórica que alcanzaban los países en este siglo.

En consecuencia se desarrollaron diversas teorías que bien se pueden ilustrar con las principales escuelas que han sido capaces de desarrollar modelos de planeación tanto indicativa, como normativa o mixta:

- La de Holanda, que siguiendo a Jan Tinbergen, se desarrolló en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, en la Escuela Superior de Economía de la Universidad de Rotterdam y en la Oficina Central de Planificación de los Países Bajos, planeaba el diseño de modelos de planeación indicativa sectorial y en algunos casos regional;
- La de Polonia, donde Michael Kalecki y Oskar Lange proponían, en la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia, un modelo normativo, tanto global como regional para sistemas económicos de organización socialista; y
- Francia hizo lo propio a través del Plan Monnet, creando una amplia cultura sobre el tema que ha permitido entre otras cosas precisar los conceptos que nos ocupan: "El plan determina las opciones estratégicas y los objetivos a mediano plazo del desarrollo económico, social y cultural de la nación, así como los medios necesarios para su consecución... Define los programas prioritarios de ejecución... indica los objetivos y límites de los convenios del Plan, que el Estado se propone suscribir con las regiones...

La elaboración de la planeación nacional pone en juego un conjunto de organismos institucionales con funciones de concentración, concepción, decisión, consulta y deliberación. Partiendo de las directrices del Gobierno, la elaboración en comisiones culmina en una serie de reportes que dan lugar a un proyecto de plan presentado -después de las deliberaciones del Consejo de Ministros- al Parlamento". 2_/

- La del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (I.L.P.E.S.), que como un organismo dependiente de la Comisión Económica para la América Latina y con participación de expertos de la región

latinoamericana, diseñó elementos para la construcción de modelos y políticas de desarrollo en economías de mercado subdesarrolladas y dependientes.

De igual manera, los Estados Unidos introdujeron el Plan Marshall para abatir los estragos causados por la Segunda Guerra Mundial, apoyando la reconstrucción de Europa.

Al mediar los años sesenta, y dada la relevancia que ya había adquirido el tema, la Organización de las Naciones Unidas, a través de uno de sus órganos, la Comisión Económica para América Latina, llevó a cabo un Seminario Internacional en Santiago de Chile 3_/, en el que se reconoció la importancia de considerar a la Planificación como un instrumento eficaz para orientar un proceso de reformas estructurales e institucionales a fin de:

a) Acelerar el desarrollo económico, particularmente el industrial, traduciéndolo al mismo tiempo en beneficios para la población ya que ésta registraba rápidas tasas de crecimiento y expresaba mayores y nuevas demandas,

b) La creciente complejidad de las funciones y responsabilidades asumidas por el sector público, (que aparecía ya como principal protagonista del propio proceso de desarrollo) exigía una mayor coordinación en la acción del Estado, no solo para el desarrollo nacional sino la integración latinoamericana, por lo que la idea y práctica de la planificación cobraba nuevas dimensiones.

Obsérvese que la CEPAL decide utilizar el término Planificación dado que la Revolución Cubana de 1959 enmarcaba para la región latinoamericana la contextualización político-ideológica del tema.

Fue entonces cuando México se incorporó a esa tendencia general por introducir el plan y la planeación como parte del quehacer gubernamental; el primero, bajo la forma de un documento normativo (para el sector público) a la vez que indicativo (para el sector privado), y la segunda en tanto un proceso de objetivos, tareas, actividades, compromisos, responsabilidades, para el desarrollo de los diferentes aspectos de la vida del país y los mexicanos; proceso que cristalizó en los años ochenta.

Pero este tipo de Planeación es solo la historia reciente, ya que en nuestro proceso de desarrollo como país independiente desde el siglo XIX la Planeación también fue tema de los gobernantes y esto es lo que constituye el objetivo de estudio del presente trabajo:

¿Por qué estudiar la Planeación en México de 1824 a 1946?

Para observar la evolución que la planeación ha tenido en nuestro desarrollo particular, ya que a diferencia de países como Holanda, Francia, Estados Unidos, en que el desarrollo económico fue obra de los empresarios privados, en México, y en general Latinoamérica, dicho desarrollo ha tenido como promotor principal al Estado.

En nuestro caso se pueden establecer convencionalmente y a fin de conjuntar elementos de análisis sobre el tema, tres periodos históricos claramente diferenciados:

- 1.- Desde el gobierno de Guadalupe Victoria (1824-1828) quien institucionalizó la modalidad de informar ante los representantes de la Nación de su gestión al frente de la Administración Pública hasta el final del porfiriato (1911); periodo en el que se resuelve el conflicto social por establecer un orden político que permita la independencia y unidad nacional. Los planes que se registran se caracterizan por no tener continuidad y se ven truncadas las ideas y proyectos, como el de elaborar una estadística de los principales aspectos de la vida nacional, por la alta rotación de titulares del Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- 2.- De los nuevos fines sociales planteados por la Constitución Política de 1917, al último de los Presidentes de la República perteneciente al grupo militar, General Manuel Avila Camacho (1946) fecha coincidente con el fin de la Segunda Guerra Mundial. En este periodo se observan ya esfuerzos por llevar a cabo planes de alcance nacional, con algunas breves referencias cuantitativas.
- 3.- Del primero de los Presidentes de la República que inician la época de gobiernos civiles en México (1946) y coincidentemente el desarrollo de nuevos temas de estudio, aunque con viejas prácticas, hasta la fecha actual. En este periodo se hace patente el desarrollo e implantación de los aspectos y elementos técnicos de la planeación, los instrumentos normativos, los operativos y de control; las diferentes etapas del proceso del plan, es decir, el aspecto moderno de la planeación, a base de unidades específicas de organización, métodos y programación, así como dependencias federales encargadas de llevarla a cabo.

El objeto de la presente investigación son los dos primeros apartados, el tercero lo he reservado para un trabajo posterior, en virtud de que ya ha sido estudiado y expuesto magistralmente por trabajos como el de Leopoldo Solís, que hizo un análisis bastante detallado al respecto, en el que primero nos presenta los planteamientos de los principales planes nacionales de desarrollo desde el año 1934 hasta los años sesenta, después muestra los resultados de la gestión de la

política gubernamental de cada período presidencial y finalmente, plantea un estudio comparativo entre ambos apartados 4_/.

También el trabajo de Ignacio Pichardo Pagaza con sus Diez años de Planificación y Administración Pública en México, o los vastos informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo publicados por la Secretaría de Programación y Presupuesto entre otros.

Del periodo 1824-1946 solo se ha puesto interés relativo en dos documentos: la Ley General de Planeación de 1930 y el Primer Plan Sexenal, en descuido de numerosos documentos y referencias que aquí se exponen en aras de contribuir a llenar esa laguna de análisis dentro de la historia de la planeación en México.

Durante el inicio de la vida independiente privó en nuestro país una época de gran inestabilidad política, social y económica, como resultado natural del proceso de reorganización de la sociedad mexicana, toda vez que como señaló Jesús Reyes Heróles, la nuestra era en ese tiempo una sociedad fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de morir, el colonial, arraigado por 3 siglos, basado en los privilegios, y el otro que no acababa de nacer, el moderno, secularizante y laico.

Esto en su conjunto caracterizó el período formativo del Estado mexicano, entre la monarquía o la República y entre el federalismo y el centralismo, liberalismo o conservadurismo.

Estos fueron los dilemas de la sociedad mexicana de 1824 a 1867, y reflejo de ello fueron los diversos documentos constitucionales con que se intentó organizar la vida del país. Sin esta consideración perderían relevancia y ubicación conceptual histórica las referencias a la planeación.

Fueron los primeros años de esta época, los más difíciles, pues representaron un gran reto para organizar políticamente a la sociedad en su nueva etapa, la que evidenció una gran anarquía y en donde la Administración Pública se convirtió en el botín de los intereses individuales de quienes vencían en los enfrentamientos armados.

Don Emilio Rabasa en su magna obra " La Constitución y la Dictadura ", señala que " durante los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones.....", 5_/ ello nos muestra la situación política que vivió la República Mexicana en su naciente vida

independiente y el gran obstáculo que representó esta inestabilidad para la conjunción de los intereses nacionales, para la integración política y unidad nacional.

En estas circunstancias, la planeación como un trabajo sistemático que guía los procesos productivos y sociales hacia la satisfacción de las necesidades primordiales de la nación fue una actividad de difícil realización. Salvo Guadalupe Victoria, ningún Presidente completó su período constitucional de 4 años de gobierno previsto por la Constitución, debido a la lucha política y social, que se tradujo en falta de continuidad de las labores a efectuar de un período presidencial a otro y que sustentaran programáticamente la viabilidad de un proyecto nacional, porque este mismo aún estaba por definirse y legitimarse.

A pesar de los difíciles momentos por los que atravesaba la Nación, los representantes del Poder Ejecutivo Federal manifestaron su interés por elaborar y ejecutar planes que lograran dar respuesta positiva a las demandas sociales. Ello se comprueba al analizar los informes que rendían los presidentes de la República ante la soberanía nacional.

Superado el conflicto social para definir las bases de nuestro proyecto como Nación independiente con la derrota de los conservadores por Juárez, el porfiriato logra encauzar la administración y gobierno de la República para el desarrollo económico. Así, el gobierno de Díaz es el primero en establecer una estrategia para ello, aunque sin tener un documento expreso para dicho propósito. Sin embargo su lema de "poca política y mucha administración" contrasta con el que de hecho privó los años anteriores de mucha política y poca administración, y de la que Lucas Alamán había señalado que "era más fácil escribir constituciones que establecer efectivamente gobiernos" 6/. Prueba de ello fue el hecho que ocasiones hubo como en 1848, en que un sólo ministro -Luis de la Rosa- estuvo a cargo de los 4 ministerios de la administración pública al mismo tiempo.

Las demandas sociales descuidadas por el porfiriato y planteadas durante la Revolución Mexicana fueron recogidas por la Constitución Política de 1917 al establecer los derechos sociales y asignar nuevos fines al Estado para garantizar el proyecto nacional contenido en dicha Ley Fundamental.

Tras la Revolución, el país se encontraba en situación crítica en los diferentes renglones de la actividad económica y financiera (destruido el mercado de capitales y las vías férreas, paralizadas las ramas de actividad, principalmente el campo) por lo que nadie dudó de la importancia de la reconstrucción nacional.

La planeación constituyó de nueva cuenta preocupación de los gobernantes para encauzar dichos esfuerzos de reconstruir el país y afianzar nuestro proyecto nacional.

Los esfuerzos expresos para lograr una planeación general se iniciaron durante el Maximato (gobiernos de los presidentes Calles, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez). Así, durante la administración del ingeniero Pascual Ortiz Rubio se promulgó, en el Diario Oficial, la Ley sobre la Planeación General de la República, en 1930, creándose durante esta época la Comisión Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Economía que eran los organismos encargados de llevar a cabo los estudios, planes y programas que se mencionaban en dicha Ley.

En el fondo estaba presente el pensamiento del general Plutarco Elías Calles para llevar a cabo un desarrollo institucional que rebasara las intenciones de los caudillos:

"...ya es la hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial; programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podemos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras". 7_/_

"...se que pueden presentarse otros programas más radicales. Hacer experimentos sociales a costa del hambre de las multitudes es un crimen. Todos los que proponen planes y proyectos irrealizables, son insinceros. Ellos saben que mienten. Creen que después será muy fácil traicionar sus plataformas y burlarse de sus promesas. Por supuesto que se engañan. No sabrían después como salir de su propia trampa. Las masas no los perdonarían y acabaría por triturarlos..." 8_/_

A su vez, Abelardo L. Rodríguez opinó lo siguiente tras el frustrado pero valioso intento de levantar un plano nacional del país:

"El Plan Sexenal necesita penetrar en la mente de la nación; ser comprendido y animado por todos los factores de la actividad económica...Sería conveniente que los gobiernos de los estados y las autoridades municipales fijaran a su vez las previsiones escalonadas en seis años, de lo que pueden realizar las masas trabajadoras del campo en construcciones de utilidad común. Los gobiernos de los Estados fundarían el orgullo de su administración en cooperar con cuanto fuera posible para ayudar a estimular el cumplimiento de sus previsiones. Con ello, el movimiento constructivo sería uniforme y todos sentirían la responsabilidad solidaria del éxito". 9_/_

La Segunda Convención Ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que se reunió en la ciudad de Querétaro a partir del 3 de diciembre de 1933, editó una selección documental relacionada con el Primer Plan Sexenal de gobierno que aprobó dicha asamblea y que constituyó la plataforma política y gubernativa del Partido en el que figuró de manera preeminente, la elaboración de un plan de gobierno que constituyó un compromiso de desarrollo, una política social, económica y administrativa, capaz de traducir en hechos los postulados que se proclamaron en los años de lucha armada.

Se trataba de un documento elaborado por dos comisiones, una formada por representantes de las dependencias de la Administración Pública y otra por el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.), para posteriormente ser adoptado por el Gobierno Federal. Se trataba de un ejercicio prospectivo con características más cualitativas que cuantitativas, que si bien presentaba objetivos y líneas de acción, en base a dos de las principales reivindicaciones de la Revolución Mexicana (Reforma Agraria y Educación), presentaba también ciertas cifras e incluso metas específicas para cada uno de los años. Si bien es cierto que los resultados de la gestión rebasaron con mucho los objetivos del plan, las metas específicas no se cumplieron. Aunque el esfuerzo fue considerable, no se construyeron por ejemplo, las 10,000 escuelas previstas por dicho plan.

La gestión cardenista respondió más a necesidades coyunturales, tales como la expropiación petrolera, que obligó a desviar una importante cantidad de recursos para cubrir los gastos de indemnización, amén de otras decisiones históricas como el apoyo a la República Española en la Guerra Civil.

Por su parte Miguel Wionczek quien considera que, una de las razones por las que el Plan Sexenal no se llevó a la práctica fue porque la gestión del General Cárdenas "se orientó hacia los ideales agrarios de la Revolución y el nacionalismo extremo". 10/_

El General Manuel Avila Camacho contendió por la Presidencia de la República, con un programa de gobierno conocido como el Segundo Plan Sexenal aunque es el Partido de la Revolución Mexicana el que presenta este documento; algunos autores como Arturo Guillén, señalan que fue elaborado a petición del General Cárdenas.

Con este programa se pretendía consolidar el esfuerzo realizado por la gestión cardenista, mediante un documento más rico que el anterior tanto cualitativa como cuantitativamente.

El segundo Plan Sexenal, elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana, reiteró los principios democráticos y de soberanía popular, respetando la

estructura constitucional y acatando los principios que de ella emanan, señalando condiciones sociales y económicas que permitieran el ejercicio efectivo de los derechos políticos, el cual nunca fue puesto en ejecución por la administración del General Manuel Avila Camacho, ya que las condiciones se transformaron por el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la apremiante necesidad de impulsar aceleradamente la industrialización, con ello, los lineamientos del Segundo Plan Sexenal pasan a segundo término ya que su objetivo es condicionado por los efectos del conflicto bélico.

Estos dos planes han sido básicamente los intentos de planeación más importantes en nuestro país dentro de las dos etapas históricas que nos ocupan, pues "...contienen orientaciones generales, anticipos de planteamientos y cuestiones que se repetirían después..." 11/_

Durante muchos años se ha tenido temor a la implantación de una planeación integral de desarrollo económico y social, el temor de los gobernantes a considerar que el llevar a cabo estas acciones en forma definitiva, abriría la crítica de muchos sectores de la economía, por pensar que se entraría en una etapa de socialización. Sin embargo, en los países más tradicionales y con menos problemas de escasez de recursos, con una larga trayectoria conservadora, han sentido como una premisa clara que las fuerzas económicas, dejadas a su libre actuación, no pueden asegurar la acción coordinada y firme que exige la complejidad de los procesos económicos y sociales de la vida moderna. Los objetivos que se presentan a la humanidad son cada día más numerosos, diversificados y de una temporalidad breve, por lo que de ningún modo puede consentirse un despilfarro de recursos.

Por todas estas razones, es necesario enfatizar que la planeación debe responder a una necesidad no cubierta en toda la vida independiente de México de manera permanente. La Administración Pública mexicana requiere de instrumentos de trabajo que como la planeación de elementos de jerarquía y prioridad sobre la problemática del acontecer económico y social y las soluciones que se mandan.

Si la Administración Pública ha sido concebida como el gobierno en acción, y si esa acción es la realización de decisiones, y si antes de tomar o adoptar decisiones se requiere pensar, la mejor utilidad de un sistema de planeación es quizá la de ofrecer un esfuerzo de reflexión colectiva en quienes detentan el poder.

Un análisis crítico sobre la política seguida y la que habrá de emprenderse no puede llevarse a cabo si no cuenta con elementos disponibles de planeación, que permitan debates de documentos de información para el análisis y aprobación de las grandes decisiones nacionales.

A efecto de realizar de manera efectiva los estudios tendientes a la implantación y ejecución de planes nacionales de desarrollo, se requerirá estudiar los antecedentes de la planeación en México para elaborar el proyecto de país que se desea y posibilita con la ayuda de la planeación-programación.

Los informes presidenciales han sido utilizados como testimonios del desarrollo del país y constituyen la forma que el mandato constitucional ordena al Ejecutivo Federal rendir cuentas de la gestión administrativa a la soberanía nacional.

El informe presidencial tiene la importancia de dar cuenta a la representación popular y a la nación entera de lo realizado en el curso del año por las dependencias del Ejecutivo, así como también plantear y analizar las cuestiones y problemas de interés nacional e internacional, relacionadas con el país y por ello ha sido la fuente primordial de información para este trabajo.

Don Ramón Corral, Secretario de Gobernación en el gabinete del presidente Porfirio Díaz, con una gran visión instruyó para que se efectuara en 1904, la recopilación de informes, manifiestos y proclamas de quienes de manera legítima o por medio de la fuerza tuvieron el mando del Poder Ejecutivo; gracias a estos documentos es posible llevar a cabo estudios basados en las actuaciones de los presidentes de México dentro de la historia constitucional del país de 1821 a 1904; la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, continuó la recopilación que comprendió hasta 1966.

Con este trabajo no se pretende establecer alcances cuantitativos de la planeación, sino por el contrario destacar el criterio cualitativo que ha tenido en nuestro desarrollo a partir de la consideración de la evolución del Estado Mexicano, expresado en su marco constitucional, lo que me ha permitido establecer como hipótesis de trabajo que la carencia de programas de gobierno integrales y la falta de continuidad de las actividades gubernamentales en las diferentes etapas de nuestra vida nacional (la Independencia, la Reforma y la Revolución) han impedido que la administración pública pueda ofrecer y garantizar al pueblo un orden con justicia social planeado.

CAPITULO I

EL ASPECTO TEORICO DE LA PLANEACION

1.1 CONCEPTOS DE PLANEACION.

La planeación de un país es el proceso dinámico sobre el análisis de los recursos disponibles, la fijación de objetivos y metas dentro de un esquema de prioridades congruentes con los valores de la sociedad 1_/ y un método para establecer estrategias 2_/ de asignación de recursos que busquen lograr dichos objetivos.

Aquello que se requiere, que es indispensable y lo que es factible de llevar a cabo, constituye el punto neurálgico de cualquier forma de planeación. Siempre habrá necesidades que no se puedan cubrir y aspiraciones que no se puedan lograr.

La planeación es una etapa, nunca el fin último. La administración pública deberá contar y saber con precisión las necesidades, deseos y las aspiraciones de la población, también deberá implantar un orden para lograrlos y adoptar medidas para hacer posible y viable un objetivo dado.

La planeación se define tradicionalmente como un método de adopción racional de decisiones 3_/ por el que se contrastan los medios y los fines en un intento de averiguar cual es la mejor manera de compaginarlos al mínimo costo posible y con máximo de eficacia. Esta formulación tiende a subrayar los problemas técnicos de la elección de los medios, admite implícitamente que las metas están claramente definidas y son susceptibles de apreciación.

Pero este sesgo técnico puede ser minimizado, con lo que el concepto de planeación tomó un nuevo sentido, si se consideran problemáticos los objetivos 4_/ o la ejecución del plan. El enfoque que se centra sobre la ejecución suscita la cuestión de la viabilidad y, con ello, el tema de la planeación deja de ser el desapasionado análisis técnico de los medios y los fines para trocarse en una preocupación por las realidades del entorno en tanto que obstáculos para la ejecución. Análogamente el hacer hincapié sobre los objetivos entre los que se incluyen por igual los propósitos a corto y largo plazo supone el afrontar la cuestión de la ideología: la concepción de la sociedad perfecta, basada en la participación del individuo como elemento central de las apreciaciones colectivas 5_/.

La planeación puede contemplarse también en función de tres etapas interrelacionadas:

- a) La elaboración de la política, prestando particular atención a la modificación progresiva de los fines y los medios hasta lograr la viabilidad.

- b) La ejecución de la política, interesada preponderantemente en las circunstancias administrativas que crean disparidades entre aspiración y cumplimiento.
- c) La evaluación de la política en la que se intenta, gracias a la rigurosa tecnología de la ciencia social, documentar esas disparidades. Los resultados de estas evaluaciones sirven, a su vez, como fuente de retroalimentación para la modificación de la política establecida.

La planeación es, pues, un proceso continuo y circular 6/, y no un suceso ocasional iniciado para resolver un problema específico.

La planeación tiene un proceso que incluye: el análisis de situaciones; la determinación de objetivos y metas expresados cualitativa y cuantitativamente; la búsqueda y selección de medios sobre políticas, prácticas, procedimientos, sistemas, programas y presupuestos, con los que se cuente para lograr los objetivos, determinando la clase y cantidad de recursos que se necesiten, precisando la manera en que se requieren, cómo se adquirirán y se distribuirán entre las áreas de acción, llevándose a su ejecución el diseño de normas, mediciones, evaluaciones y acciones correctivas.

Lo anterior constituye en esencia el proceso de la planeación. Una preocupación natural y por el futuro. La planeación se ocupa de este aspecto, no para conocerlo anticipadamente, sino para modelar sus acciones y efectos. Es proyectar lo que se desea y conocer los medios para lograrlo. Es decir, en forma anticipada que se quiere lograr y como se va a realizar.

La planeación es indispensable cuando el efecto de las acciones futuras sobre los resultados del conjunto dependa de las acciones que falten por realizar.

1.2 PLANEACION ECONOMICA

La planeación debe considerarse como una manifestación de la creciente tendencia a organizar debidamente la actividad humana. En este proceso se da una continua búsqueda de eficiencia en su sentido más amplio. En el caso particular de la planeación económica, esto significa, por una parte, que se acepta cada vez más como objetivo de satisfacción de necesidades sociales 7/ o de grupo, y por otra, que no debe emplearse ningún medio, ni siquiera la planeación, que no contribuya positivamente a la consecución de ese objetivo. Observemos una expansión gradual de los campos en los que se aplica la planeación; así la

educación se dirige en la actualidad hacia la planeación mucho más rápidamente que hace algunos decenios, y existe la tendencia a extender la planeación a zonas geográficas cada vez más amplias.

El orden económico óptimo se describe como un conjunto determinado de instituciones, ejemplos de éstas son las empresas privadas, las empresas públicas, los mercados, los programas de seguridad social, los sistemas tributarios, los sistemas monetarios y la jerarquía de autoridades públicas. Las instituciones se caracterizan, a su vez, por ciertas reglas de conducta o como instrumentos de la política económica de la sociedad. Ejemplo de esto son los tipos impositivos y las prestaciones de la seguridad social.

Aparte del concepto estático de orden óptimo, existe un proceso continuo de aspiración y orientación al orden óptimo que corrientemente denominamos política económica. En general, toda política económica puede describirse por sus objetivos y medios. Ambos pueden ser cuantitativos. La mayor parte de las instituciones, en cuanto locales, han de describirse en términos cualitativos, pero sus reglas de conducta pueden a veces describirse en términos cuantitativos. Así, el nivel de un tipo impositivo, de un derecho arancelario o de una inversión pública tiene un aspecto cuantitativo según sea el ámbito de las tareas asumidas por el gobierno, la planeación de las mismas será más o menos amplia. Sin embargo, con independencia del ámbito de las tareas, su preparación exige en principio, la determinación de objetivos generales para el desarrollo económico más conveniente del país.

Las actividades del gobierno deben pues, conducir a ese desarrollo más conveniente. En la medida en que tal desarrollo óptimo exija actividad pública, representa un procedimiento de fijación de tareas para diferentes instituciones públicas. La delimitación de las actividades privadas no es, por regla general, coactiva, sino más bien indicativa. Constituye una base para la valoración, en lo futuro, de los resultados efectivos del sector privado. Esto no significa necesariamente que todas las desviaciones del plan hayan de considerarse errores de dicho sector privado. Puede haber buenas razones para apartarse del plan.

Por otra parte, no debe exagerarse la diferencia entre el significado del plan para el sector público y para el sector privado ^{8_}, sólo en abstracto puede el gobierno controlar totalmente sus actividades. En la realidad hay tantos niveles y unidades que sus actividades no pueden determinarse en su totalidad al nivel supremo. Las unidades menores, como los municipios, pueden ser influidos principalmente por medios indirectos; no existe tanta diferencia, desde este punto de vista, entre municipios y empresas privadas.

Por último, debe concederse cierto grado de codeterminación al sector privado en la elaboración y ejecución del plan. El ejemplo más socorrido entre los planes a corto plazo es el plan anual, y entre los planes a largo plazo, el plan quinquenal. Con frecuencia un plan quinquenal se clasifica como plan a plazo medio; se utiliza la expresión "plan a largo plazo" ⁹/ para indicar planes de duración. En Europa Occidental los más utilizados han sido los planes a corto plazo, sobre todo por tratarse de economías ya desarrolladas, los planes a largo plazo son más importantes para las economías no desarrolladas.

Dentro de la política a corto plazo ¹⁰/ de Europa Occidental, un conjunto de objetivos ha sido:

1. pleno empleo
2. equilibrio de la balanza de pagos
3. nivel de inversión neta alrededor del 15 o el 20% de la renta nacional
4. aumento de la participación de los grupos de renta baja en la renta nacional
5. precios estables

Con los planes a corto plazo, los cambios del orden social no pueden ser significativos, ya que para ello haría falta tiempo. Lo más importante es la parte cuantitativa del proceso, que puede considerarse un ajuste necesario de la economía a variaciones a corto plazo de los mercados mundiales y a variaciones autónomas del comportamiento privado, con la vista puesta en mantener el empleo y lograr alguno de los objetivos antes mencionados, incluida la porción del plan a largo plazo.

Según ya indicamos, esto exige el conocimiento de numerosas reacciones de la economía a las variaciones autónomas y a las inducidas. Ejemplo de tales reacciones son las elasticidades de demanda y oferta en algunos mercados, como el de bienes de consumo, el de bienes de exportación y otros.

1.3 ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS DE PLANEACION.

La organización para la planeación estudia las relaciones jerárquicas dentro del grupo de personas y unidades administrativas encargadas de las tareas de la planeación.

El procedimiento de planeación estudia la naturaleza y el orden temporal de los contactos exteriores efectuados durante la ejecución de las actividades planeadas.

En la descripción de la organización, se distingue entre la organización externa y la interna de la unidad administrativa principal encargada de la planeación. Esa unidad es a veces un organismo incorporado a algunos de los ministerios, como ocurre en Francia, donde recibe el nombre de Comisariado. En algunos países en desarrollo es un ministerio independiente. Por consiguiente, el nivel puede ser distinto, pero por regla general tiene carácter interministerial. Puede depender del primer ministro o, si depende de otros funcionarios, como el de hacienda o el de asuntos económicos, tiene derecho a recurrir a todos los ministerios sin permiso especial del ejecutivo en cuestión. La situación ideal, es que la unidad de planeación dependa directamente del primer ministro 11_. Las observaciones precedentes se refieren a la organización externa.

La organización interna viene determinada por el número y naturaleza de las divisiones y subdivisiones y por la división del trabajo entre ellas. Depende también del tamaño y preparación del personal empleado. Normalmente son diferentes las divisiones que se ocupan de la planeación, a corto y a largo plazos, ya que la experiencia enseña que encargar a las mismas personas estas dos tareas conduce al abandono de las últimas a largo plazo por considerarlas menos urgentes que las primeras.

En sentido estricto, la investigación del análisis científico básico, en cuanto distinto del aplicado a la planeación propiamente dicha, conviene confiarla a una división independiente o a la división de planeación a largo plazo: la labor corriente de asesoramiento es mejor encomendarla a la división de planeación a corto plazo. A veces se crean subdivisiones que se ocupan de sectores concretos de la vida económica. La unidad de planeación puede contar con ramas para los distintos sectores, como: agricultura, industria, comercio, transportes, educación, o para determinadas regiones. Pero la organización puede ser también diferente si se encomiendan las tareas a los correspondientes ministerios o a autoridades públicas de rango inferior.

En Europa Occidental, los organismos de planeación no se hallan encargados de la supervisión del cumplimiento de los planes. No hay tantos motivos para la supervisión por un organismo independiente como en los países en desarrollo o como lo fue en los países de régimen socialista donde la organización de la vida social se sustenta en la no propiedad privada de los medios de producción y en donde ese importante papel lo representan, dentro de la política económica, las inversiones públicas previstas. La opinión general en Europa Occidental es que las unidades de planeación son organismos asesores y que la supervisión

propiamente dicha corresponde en sentido estricto al gobierno, es decir, a los órganos ejecutivos. Indirectamente, cualquier desviación de la política real con respecto a la recomendada por los planificadores se descubrirá en el siguiente plan, ya que este siempre se debe iniciar con un examen del año anterior al del plan.

1.4 PLANEACION DEL DESARROLLO.

Un plan de desarrollo es un documento que propone las principales medidas que piensa adoptar el gobierno con el fin de elevar el producto nacional por persona. Un plan típico de desarrollo incluye la formulación de los siguientes elementos:

- Una descripción de las condiciones económicas corrientes, especialmente la renta nacional, la productividad, el comercio exterior y las tendencias de cada una de las principales industrias.
- Una descripción de la situación social actual, especialmente las variaciones de la población, la sanidad, la vivienda y la seguridad social.
- Una evaluación del progreso conseguido con el plan anterior.
- Una formulación de los objetivos generales de la política económica y social.
- Estimaciones del crecimiento, u objetivos, para cada uno de los principales componentes económicos o sociales durante el período abarcado por el plan.
- Medidas propuestas para elevar la tasa de crecimiento económico, especialmente aquéllas que estimulan el ahorro y la inversión y aumentan la productividad, y los que mejoran la estructura institucional de la actividad económica, como la reforma agraria o la reorganización de los mercados de bienes, trabajo o capitales.
- Un programa de gasto público en capital y servicios.

El plan se refiere normalmente a varios años. Períodos típicos son tres, cuatro, cinco y seis años. A veces se formulan planes más largos, para diez, quince o incluso veinte años, que en ocasiones reciben el nombre de planes a largo plazo o perspectivas. Los planes más breves, de tres a cinco años, incluyen declaraciones de lo que pretende hacer el gobierno. Un plan de quince o veinte años no puede servir para este propósito; su objeto consiste, en parte, en identificar tendencias a

largo plazo, como guía para la planeación de servicios que exige una duración mayor, como puertos, energía hidroeléctrica, carreteras y educación. Un período de cinco años es demasiado breve para obtener una perspectiva en esos campos, pero a la vez es demasiado largo para una actuación específica en otros. Por ello, normalmente los gobiernos elaboran cada año un nuevo presupuesto de capital, y esto, más bien que el plan representa el compromiso final de gasto.

Nada tienen de nuevo las descripciones de las condiciones económicas y sociales vigentes; muchos gobiernos han publicado descripciones de las mismas de tiempo en tiempo, y algunos lo hacen todos los años, haya o no haya plan de desarrollo. Tampoco hay nada de nuevo en anunciar medidas destinadas a elevar la tasa de crecimiento económico. La novedad de la planeación del desarrollo fue una visión global del gasto público con varios años de antelación y la publicación de una lista de prioridades. Antes de introducirse este concepto, no era corriente que los gobiernos ofrecieran una perspectiva de sus gastos probables con más de un año de antelación, las perspectivas con cinco a diez años de anticipación fueron una novedad y una mejora de los procedimientos públicos. A pesar de la posterior elaboración más detallada de las técnicas de planeación, la proyección de gastos a plazo medio continúa siendo el principal objeto de un plan de desarrollo.

Con el tiempo el aspecto principal de un plan de desarrollo ha tendido a desplazarse de la perspectiva del gasto público a otras medidas destinadas a elevar la tasa de crecimiento económico. El aspecto de descripción económica general y la preocupación por la economía en conjunto se han potenciado. Algunos de los planes de desarrollo se dedican en la actualidad principalmente al análisis de sectores como la industria, la agricultura, la minería, la inversión, el ahorro y la balanza de pagos y algunos ofrecen solamente un esbozo de los gastos públicos previstos.

La naturaleza de un plan para la industria, la agricultura o la minería depende, en primer lugar, de si el sector se halla en poder del gobierno. Cuando son públicas la propiedad y la gestión, el plan actúa como una autorización a los directivos de las plantas industriales, señalándoles que cantidad de capital pueden invertir e incluso cuanto pueden producir de cada bien y cuanto trabajo y materiales pueden utilizar.

Si la industria depende de la inversión privada, un plan de desarrollo se ocupa de analizar, informar, persuadir e indicar los estímulos que ofrece el gobierno, tanto como de describir los controles restrictivos con los que será regulada la economía.

Un plan de desarrollo puede ofrecer una proyección para toda la economía, de la protección, el consumo, el ahorro, la inversión, las importaciones de cada sector. El propósito primordial de esa proyección es proporcionar una base congruente de la política económica. Garantiza que los supuestos acerca de la inversión son

compatibles con los supuestos en torno del ahorro interior, préstamo interior y superávit presupuestario; que cada uno de éstos, a su vez, es compatible con los supuestos acerca de la renta, los impuestos, el gasto público, la demanda y oferta de cada sector principal.

Una previsión para toda la economía es también la base de lo que en la actualidad se denomina planeación indicativa 12_/ . El razonamiento en este caso es que a los inversionistas en una industria cualquiera les ayuda a conocer los propósitos de otras industrias, ya que estas otras generan demanda de su producto. Si todos los inversionistas creen que la economía crecerá solamente a una tasa media anual de 3% mantendrán bajos los propios niveles de inversión y, por tanto, darán lugar a una baja tasa de crecimiento. Si, en cambio, esperan una tasa anual de crecimiento del 10%, pueden realizar grandes inversiones para hacer frente a esa demanda rápidamente creciente, por lo que será alta la tasa de crecimiento. En consecuencia, si después de consultar con todos los interesados el gobierno da a conocer una proyección basada en la tasa máxima de crecimiento que puede lograrse con los recursos probablemente disponibles, esta "indicación" 13_/ de lo que es posible en cada industria puede servir para inducir un nivel superior de inversión privada del que se daría en otro caso.

Los planes de desarrollo varían mucho en cuanto a la seriedad con que se toman. Algunos son cumplidos escrupulosamente por los gobiernos que los han elaborado, otros dejan de seguirse a los seis meses de su publicación, y el resto se halla entre esos dos extremos. La suerte de un plan suele tener tres causas:

- Falta de realismo y dedicación.
- Diferencias entre los que elaboran el plan y los que toman las decisiones económicas.
- Dificultades de predicción.

El propósito original de la planeación consistió en seleccionar prioridades en el gasto público. Sin embargo, un plan quinquenal no es una autorización de gasto; normalmente, la autorización se concede para el presupuesto anual. De ahí que lo que realmente autoriza el gobierno en su debido momento no se halla necesariamente ligado a lo que figura en el plan y no puede suponerse que el plan es una verdadera formulación de lo que trata de hacer, ni siquiera en el momento de la publicación del plan.

Un plan de desarrollo se parece en ciertos aspectos al programa de un partido político. No constituye un compromiso definitivo - la única autorización es la del

presupuesto anual - por lo que el gobierno puede hacer promesas que le gustaría cumplir si contara con los recursos necesarios, sin pararse a examinar detenidamente los recursos efectivos en el momento de la publicación.

Obviamente, un documento publicado con esa mentalidad no merece llamarse plan, ya que la esencia de la planeación consiste en comparar las necesidades con los recursos y en establecer prioridades.

La razón para publicar un plan con objetivos superiores a los que permitan conseguir los recursos disponibles consiste en atraer un mayor volumen de recursos. Un gran bache entre necesidades y recursos puede atraer recursos interiores o exteriores.

El plan puede estar bien elaborado en todos los sentidos y, sin embargo, fracasar por haber sido preparado por personas distintas de las que han de realizarlo. Así ocurre, evidentemente con el sector privado; lo que los planificadores prevén puede no guardar relación alguna con lo que los inversionistas piensan hacer. Pero también ocurre esto con el sector público. Un gobierno no es monolítico; en la adopción de decisiones participan numerosos ministerios y departamentos. Muchos planes "buenos" fracasan por ser desconocidos por los mismos ministerios que se supone van a ejecutarlos. Por lo tanto, la maquinaria destinada al cumplimiento del plan, tiene una importancia crucial.

Para que un plan tenga probabilidades de realizarse, el organismo que lo elabora ha de cumplir tres condiciones:

- Contar con el apoyo del jefe de gobierno.
- Permitir a todos los principales sujetos de decisión de la economía participar en su elaboración.
- Controlar las decisiones cruciales en la fase de ejecución.

Los gobiernos suelen crear una agencia especial encargada de la elaboración de los planes de desarrollo. Su tamaño varía según el tamaño del país. La complejidad del plan, la forma en que se distribuyen los trabajos preparatorios entre las distintas entidades del gobierno y la amplitud de la responsabilidad de la unidad de planeación en cuanto a la ejecución. A no ser que el jefe de la unidad cuente con la confianza y el apoyo del jefe de gobierno, la agencia no tendrá influencia efectiva en el contenido del plan.

Sin embargo, esto no es todo. La unidad de planeación necesita apoyo, no sólo del jefe de gobierno, sino también de los ministerios más influyentes 14./ Un

método práctico consiste en crear un subcomité especial dentro del gobierno, para asuntos del plan de desarrollo, que incluya al ministro de hacienda y a los principales ministros. No obstante, el problema no se limita a los ministros. Los demás funcionarios y ciudadanos también disponen de poder y pueden sabotear el plan si no están de acuerdo con él. La única manera de tener cierta seguridad de que el plan se cumplirá es que responda a una realidad concreta y que sea aceptado por las personas más destacadas de la administración pública que tienen atribuciones para tomar decisiones.

La ejecución no depende enteramente de las personas que intervienen. El requisito más importante es que el plan sea realista. Si el plan establece supuestos muy alejados de la realidad los funcionarios y los particulares se verán forzados, quieran o no, a ignorarlo en el momento de adoptar importantes decisiones.

Por realista que sea el plan en el momento de su elaboración, su influencia mermará si no se le revisa y reorienta continuamente.

Los acontecimientos suelen ser diferentes de los esperados; se descubren nuevos recursos físicos; varía la situación financiera, y así sucesivamente. Con el paso del tiempo, inevitablemente pierde actualidad el documento publicado inicialmente. Por tanto, el plan debe ser flexible para situar e inducir los objetivos, cobertura, capacidades y contenidos.

La parte del sector público del plan se revisa cada año al elaborarse el presupuesto anual. Tanto si las condiciones han cambiado como si no lo han hecho, el gobierno se ve continuamente asediado de ministros que tratan de imponer propuestas no incluidas en el plan, algunas ya rechazadas previamente y otras nuevas. Según pasa el tiempo el plan publicado será menos actual. Algunos países han abandonado un plan dos o tres años antes de su fecha de terminación y lo han sustituido por otro; otros establecen nuevas prioridades sin abandonar formalmente el plan; otros abandonan tanto el plan como las prioridades.

Un plan no debe considerarse fracasado porque los resultados hayan sido distintos de los previstos. Su valor estriba en organizar un esquema consistente en el momento de su elaboración. La revisión constante es una parte importante de la planeación, lo mismo que el proceso de elaboración del documento original. El hecho de que la economía no se comporte de acuerdo con las previsiones no es un argumento importante contra la planeación. No deben posponerse todas las decisiones porque no podamos prever correctamente el futuro; la planeación ayuda a esclarecer lo que esperamos, a revelar sus incongruencias y, por tanto, a mejorar el proceso de adopción de decisiones.

¿Por qué motivos puede un gobierno publicar un plan que no pretende cumplir? Normalmente este tipo de planes prevé unos objetivos superiores a los que es posible alcanzar con los recursos disponibles. La razón es una de las dos siguientes: o el plan es una cortina política de humo o es un medio de atraer un mayor volumen de recursos.

Para concluir podemos afirmar que la función de un plan no es sólo distribuir los recursos nacionales, sino movilizar el esfuerzo nacional.

1.5 LINEAMIENTOS GENERALES DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

Es importante reconocer que los planes han de estar siempre relacionados con una apreciación global de la economía. Cuando se toma la decisión de llevar a cabo inversiones, se adoptan determinados supuestos acerca del impacto de la inversión en una región y en un país.

Estos supuestos se investigan y formulan de manera precisa si en ellos se utilizan técnicas de planeación. Se parte de la apreciación del conjunto sobre el panorama general, y si bien la forma y el grado en que se hagan dichas apreciaciones pueden ser diferentes, es un hecho que los planes no se realizan en el vacío, sino dentro del medio del cual se sustenta y a cuyo mejoramiento deben contribuir.

Se debe por lo tanto reconocer la existencia de la interdependencia de muchos factores con causas y efectos correlacionados, por lo que es conveniente investigar todos los detalles de manera sistemática en vez de abandonarlos a forma intuitiva de percepción. La limitación en los recursos disponibles para las inversiones hace necesario este reconocimiento y explica además la preocupación creciente de algunos países dependientes para incluir aspectos de planeación.

Es necesario aclarar que la existencia de un plan de desarrollo integral formalmente elaborado no es, desde luego, una condición indispensable para lograr el desarrollo. En ocasiones se elaboran programas y apreciaciones superficiales e intuitivos que han logrado resultados limitados.

Se puede disponer simplemente de una idea y de algunas estimaciones y a base de ello decidir la inversión en un proyecto dado; si la idea se desarrolló estudiándola a fondo, será necesario analizar con cuidado las repercusiones e interrelaciones de los programas, conociendo sus posibles ventajas e

inconvenientes con relación al resto del conjunto y así evaluar las necesidades desde un punto de vista general.

Para que podamos dar vigencia a un sistema nacional de planeación, se requiere contar con un plan de desarrollo integral y global que sea realista en sus bases y fundamentos, trascendente en los objetivos que busque alcanzar, cuantificable, congruente y factible de llegarse a realizar. La elaboración de planes será normativa para la administración pública federal, convenida con los gobiernos estatales y municipales e indicativa para los sectores social y privado.

En todo plan de desarrollo integral se deben establecer directrices que afectan a los siguientes factores: social, de competitividad, de crecimiento y de asignación de recursos.

Factor social:

Incluye las exigencias de la población en materia de alimentación, educación, vivienda, trabajo, política salarial, apoyo a grupos marginados, seguridad social y asistencia de los trabajadores de la ciudad y del campo, con objetivos preferenciales que se determinen por imperativos de justicia social.

Factor de competitividad:

La acción de la administración pública se dirigirá a mejorar aquellos aspectos y factores que ejerzan una mayor influencia sobre el proceso del desarrollo socioeconómico y en particular sobre la capacidad de la economía nacional frente al exterior.

Factor de crecimiento:

En él se tomará en consideración el ritmo de expansión continuado que se requiera y que sea compatible con la estabilidad interna y externa de la economía.

Factor de asignación de recursos:

Se considera la redistribución de todos los recursos disponibles con que cuenta la nación. Se realizará la evaluación de planes, proyectos y programas dentro de la distribución general de los recursos productivos que sean formulados de acuerdo con la estrategia del desarrollo.

La planeación señalará siempre las bases fundamentales para establecer la plataforma sobre la cual se sustente el país, con objeto de lograr su desarrollo integral.

En este trabajo se señala la necesidad urgente que se tiene de una participación más estrecha de los sectores que intervienen en la realización de las actividades del gobierno y conseguir de una manera sistemática y coordinada las facilidades para que se disponga de información cuantitativa y cualitativa, suficiente y oportuna, analizando con objetividad el desarrollo que se ha logrado, cuantificando los recursos con que se cuenta y las necesidades a satisfacer, evitando continuar con el ya tradicional desperdicio de esfuerzos y proliferación de planes incongruentes por falta de una coordinación centralizada, así como preparar los cuadros técnicos necesarios para la ejecución y evaluación detallada de la planeación.

Los planes y programas de las entidades del sector público deberán diseñarse agrupándose en sectores de actividad. La coordinación es indispensable para evitar la duplicidad y concurrencia de funciones, así como la proliferación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que están llevando a cabo iguales o idénticas labores. Cada día se viene notando una competencia entre los diversos sectores de la economía para incrementar las cifras presupuestales de inversión, y en los planes que se tienen se da un mayor énfasis al aspecto cuantitativo más que al cualitativo.

Inaplazable es por lo tanto un plan maestro de desarrollo nacional, que garantice la continuidad armónica de los esfuerzos y es conveniente crear un mecanismo regulador de planeación integral a nivel nacional que garantice la coordinación de la función rectora de la economía del gobierno mexicano, logrando además concentrar en ella la información que se tiene y se puede lograr.

Los sistemas de apoyo que faciliten la planeación son primordiales ya que de ellos depende el mejoramiento de la administración pública que le dé consistencia a la Reforma Administrativa que se ha estructurado, incluyendo los ámbitos macro y microadministrativos 15_/_.

El desarrollo deberá sustentarse en programas específicos en los cuales se coordinen los recursos humanos, materiales y técnicos para la consecución de los objetivos nacionales 16_/_.

La realización de todo lo anterior se puede lograr mediante el análisis en cada sector de las funciones que desempeñan, las unidades que las forman y evaluar si las mismas se encuentran adecuadamente distribuidas, cuidando de las interrelaciones de sus planes y proyectos, así como de los procedimientos de ejecución.

CAPITULO II

MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES

2.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

Los mensajes e informes presidenciales han tenido en la vida independiente del país, una importancia relevante que se manifiesta al ser enmarcados en las leyes fundamentales que han estado vigentes desde 1824.

La historia constitucional de México comienza en 1814, con el Decreto formulado por el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo y promulgado en Apatzingán el 22 de octubre del mismo año. Por la anárquica situación política 1_/ que vivía el país, la constitución de Apatzingán no logró vigencia, pues nació cuando aún se luchaba por la independencia 2_/.

Después de una década de inestabilidad 3_/ y de la amarga experiencia del imperio 4_/, México retoma su ideal de constituirse en una organización política que emerja al concierto de los países libres y soberanos; es hasta 1823, después de abdicar el emperador, cuando se convocó a un nuevo Congreso Constituyente. Este congreso nombró una comisión presidida por Miguel Ramos Arizpe, que se encargó de elaborar el "Acta Constitutiva de la Federación" 5_/ documento en el cual se plasma la preocupación por la organización política de la nación, por dar a las provincias autonomía y órganos de gobierno propios y cuyo objetivo "no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido" 6_/.

El "Acta Constitutiva" establece la separación de los poderes públicos y el sistema de Gobierno Federal inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de América, en la obra de Vicente Rocafuerte: "ideas necesarias a todo pueblo Americano que quiere ser libre" y en el "Pacto Federal de Anáhuac" preparado por Prisciliano Sánchez. 7_/

En ninguno de sus artículos, el "Acta Constitutiva de la Federación" atribuye al depositario del Poder Ejecutivo la obligación de rendir informes al Congreso, sin embargo, preparó las condiciones jurídicas y políticas para la elaboración de la Constitución de 1824.

2.2 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

La Constitución de 1824, que fue aprobada el 3 y publicada el 5 de octubre del mismo año, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos "...inaugura la etapa federal de la república que duraría hasta 1835. Es un modelo de constitución y refleja madurez de sus autores y el empeño por

conjugar las voluntades más diversas de acuerdo con la experiencia colonial, el pensamiento más avanzado del momento y las características particulares de México". 8_/

En su artículo 67 consagraba la obligación: "El Congreso General se reunirá todos los años el 1° de enero en el lugar que se designará por una Ley. En el Reglamento de Gobierno Interior del mismo se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones y las formalidades que se han de observar en su instalación", e igualmente el artículo 68 manifestaba: "a ésta asistirá el Presidente de la Federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida el Congreso contestará en términos generales", pero sin que de la lectura del mismo podamos afirmar que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos estaba obligado a rendir un informe respecto al estado que guardaba la administración del País.

Fue el Presidente de la República, señor José Miguel Ramón Adaucto Fernández y Félix, conocido en la historia como Guadalupe Victoria, quien impuso la práctica de que en el acto inaugural del período ordinario de sesiones fuere el jefe del Ejecutivo quien pronunciara un discurso relativo a la situación política y administrativa prevaleciente.

2.3 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

El Congreso Federal se reunió en 1835, integrado en su mayoría por elementos conservadores, algunos de los cuales propusieron en ejercicio de facultades extraconstitucionales, revisar la Constitución de 1824, omitiendo el plazo establecido para su reforma, y otros opinaron que el Congreso tuviera sólo carácter convocante; para vencer la indecisión de los diputados, Santa Anna reunió en Tacubaya, el 19 y 23 de junio de 1835, una junta de diputados, senadores y notables, para recomendar "que se suprima la Vicepresidencia de la República por estar probado que cuantos ese cargo ejercían se tornaban enemigos o rivales de los respectivos presidentes". 9_/

El 16 de julio siguiente las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones; el 9 de septiembre, diputados y senadores se reunieron en asamblea conjunta y se atribuyeron facultades de poder constituyente. El Presidente Barragán se dirigió al Congreso y pidió que se adoptara el régimen unitario; el proyecto de reformas se asignó a una comisión formada por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle,

que en breves días redactó el Proyecto de Bases para la nueva Constitución, aprobado el 23 de octubre de 1835. Este documento puso fin al sistema federal y prefiguró el contenido de la inmediata Constitución de las Siete Leyes, la primera promulgada en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las cinco restantes en diciembre de ese año. En esta Constitución no se consignó la comparecencia del Ejecutivo ante las Cámaras sino en el capítulo del Ministerio, artículo 31, fracción III: "Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen las diversas ramas de la administración pública respectivas a su Ministerio. Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en julio de cada año y los otros tres en enero". 10/_.

2.4 BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

De 1836 a 1843 ocurrieron en el país revueltas y pronunciamientos, auspiciados unas veces por los adictos al sistema unitario y otras por los defensores del régimen federal. A esto se sumaron la segregación de Texas y la guerra con Francia, que ahondaron aún más la crisis política y económica de México. En 1839 y aprovechando una coyuntura crítica, se encomendó la presidencia a Santa Anna, quien de inmediato propuso al Congreso la reforma constitucional solicitada por los grupos en pugna, sin esperar el plazo indicado en la Constitución de las Siete Leyes. El 9 de noviembre de ese año el Supremo Poder Conservador autorizó al Congreso para que asumiera funciones de Constituyente, pero a principios de 1840 se exacerbó la lucha política y no se llevó a cabo.

El 1º de enero de 1841 el Congreso celebró su primera sesión ordinaria; en ella Bustamante, vuelto a la presidencia, solicitó que la asamblea activara las reformas a la ley fundamental, pero en breve Paredes, Valencia y Santa Anna desconocieron a Bustamante y exigieron la reunión de un nuevo Constituyente. Bustamante abandonó el país y Santa Anna fue nombrado titular del Poder Ejecutivo. El 10 de diciembre de 1841 se convocó a las elecciones que dieron el triunfo a una mayoría de diputados liberales. La labor de este Congreso se redujo a formular un proyecto de Constitución. Rechazado el proyecto de la mayoría, la Comisión formuló uno nuevo que fue aceptado por la Cámara en términos generales, pero que mereció la reprobación del grupo conservador, considerándolo atentatorio a la religión católica. Apoyado en un simulacro revolucionario, el gobierno ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para que formularan nuevas "Bases Constitutivas de la Nación". Creada la Junta, consideró menguado su poder si se limitaba sólo a la redacción de Bases y decidió formular un nuevo estatuto constitucional. El 8 de abril de 1843

se inició la discusión de la iniciativa, el 12 de junio fue aprobado y el 14 se publicó con el título de "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana".

Se continuó con la costumbre que estableció el primer Presidente de la República, Guadalupe Victoria, de asistir a la apertura de Sesiones y pronunciar un discurso informativo acerca de sus gestiones, pero no se consigna ningún mandato al respecto, sino únicamente en el Título V, del Ministerio, obligaciones de los Ministros, en el artículo 95, fracción II, "Presentar anualmente a las Cámaras, antes del 15 de enero, una memoria especificativa del estado en que se hallen las ramas de la administración pública correspondiente a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes. El Ministerio de Hacienda la presentará el 8 de julio y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con - que deben cubrirse".

2.5 ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Las Bases de Organización tuvieron vigencia poco más de tres años, pero lejos de impedir las discordias internas, avivadas por la guerra de Estados Unidos en México, los partidos continuaban luchando por la forma de gobierno. En enero de 1846, el general Mariano Paredes y Arrillaga convocó a un Congreso Nacional extraordinario, con funciones de Constituyente, que se reunió el 9 de junio sin que en los dos meses de su efímera existencia pudiera realizar la tarea que se le había encomendado. José Mariano Salas solicitó la convocatoria de un nuevo Constituyente conforme de las leyes electorales de 1824. El día 21 de marzo de 1847 Santa Anna reasumió el poder; se eliminó a Gómez Farías al suprimir la vicepresidencia, y hasta entonces pudo el Congreso nombrar la Comisión de Constitución, cuya mayoría acogió la propuesta de 38 diputados en el sentido de restablecer la Constitución de 1824, aunque añadiendo que se declara legítima y única vigente en el país en tanto no se publicaran las reformas que determinara hacerle la asamblea. Al dictamen de la mayoría se acompañó el voto particular de Mariano Otero, en el que propuso que, además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824 se observara lo que llamó Acta de reformas. El 16 de abril el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y el 22 principió la discusión del voto particular, el cual, con algunas modificaciones y bajo el título de Acta Constitutiva y de Reformas, fue aprobado por unanimidad de 71 votos, jurado el 21 y promulgado el 22 de mayo de 1847. Se observaban las mismas disposiciones acerca de la comparecencia del Ejecutivo en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso que las consignadas en la Constitución de 1824.

2.6 CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

La Constitución de 1857 fue promulgada el 5 de febrero de ese año, bajo la presidencia de Ignacio Comonfort. Esta Constitución prescribía en su artículo 63: "A la apertura de sesiones del Congreso, asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales".

En dicho precepto encontramos ya la obligación por parte del Poder Ejecutivo de comparecer ante el Legislativo y manifestar el resultado de sus gestiones a cargo de dicho poder y la obligación del Presidente del Congreso de contestar "en términos generales".

Existe diferencia respecto a los períodos de sesiones con relación a la Constitución de 1824, ya que en la de 1857 se estableció que el Congreso - compuesto de una sola Cámara, hasta 1874 en que se restableció el Senado- tendría dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzaba el 1° de abril y terminaba el último de mayo.

2.7 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Desde 1916 se mencionó el propósito de reformar la Constitución de 1857, de no expedir una distinta; sin embargo, el nuevo código fundamental era realmente otro, pero para no violar la norma que se había impuesto al órgano constituyente, el instrumento se llamó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857". Como dice Felipe Tena Ramírez, caso singular éste porque ni se trataba de un acta de reformas, como la de 1847 ni se reemplazaba a la Constitución anterior, según lo hizo la de 1857 con la de 1824. Por su contenido, la de 1917 es una nueva Constitución; pero por respeto a la de 1857 se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no ha reparado en esta sutileza y reconoce a la Carta de 1917 un destino autónomo.

La Constitución de 1917 que entró en vigor el 1º de mayo, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, como un acto simbólico de reiteración de los principios político y de continuidad de la Constitución de 1857, y el artículo 65 del ordenamiento jurídico invocado estableció: "El Congreso se reunirá el 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. "Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

- II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.
- III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le corresponda, conforme a esta Constitución".

En el Artículo 69 se estableció la obligación del Presidente de la República para asistir a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presentar un Informe por escrito en el que debe manifestar el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Este artículo ordena por una parte que el Presidente de la República asista a la apertura del período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión (1º de septiembre de cada año) y rinda un informe por escrito en el que dé a conocer el estado de la administración pública a su cargo, acto en el que pone de manifiesto la colaboración de poderes que impera en nuestro régimen político.

Este artículo no impone la obligación de que un miembro del Congreso conteste el informe presidencial, tal y como se observa en el artículo 68 de la Constitución de 1824 y 63 de la Constitución de 1857, es decir, esta práctica no obedece

actualmente a un mandato institucional, sino al artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

Vale la pena hacer algunas reflexiones en relación con los diversos preceptos de las constituciones a las que hemos hecho referencia.

En relación con la fecha de iniciación del período de sesiones del Congreso de la Unión, éste ha variado; en la Constitución de 1824 se prescribía la obligación de reunirse el 1° de enero en el lugar que designara una Ley, en tanto que la de 1857 estableció dos períodos de sesiones, el primero a partir del 16 de septiembre hasta el 15 de diciembre y el segundo improrrogable, del 1° de abril hasta el último de mayo; en la Carta Magna vigente se estipula la fecha de reunión (1° de septiembre) y además las actividades que habrán de desarrollarse en las sesiones.

En la Constitución de 1824, el artículo 120 sólo ordenaba que los secretarios del despacho dieran cuenta a cada Cámara, tan luego como se abrieran las sesiones anuales, de las actividades de su respectivo ramo; pero el presidente Guadalupe Victoria impuso la práctica de concurrir él mismo a este acto inaugural y pronunciar un discurso informativo acerca del resultado de sus gestiones y los proyectos que habría de iniciarse en beneficio de la colectividad, en lugar de pronunciar un discurso análogo a este acto.

En el artículo 63 de la Constitución de 1857 se recogió esta tradición, obligando al Presidente a comparecer a la apertura de sesiones del Congreso y a pronunciar un discurso en el que manifestase el estado que guardaba el país y añadiendo: "el Presidente del Congreso contestará en términos generales".

En el artículo 69 de la Constitución de 1917 se prescribió la Obligación al Presidente de rendir un informe por escrito en el que manifieste el estado que guarda la administración pública, pero no se estableció que el Presidente del Congreso diera respuesta a dicho informe, esto se consigna en el artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

Dentro del marco constitucional, los informes y mensajes presidenciales significan un indicador de la situación del país y un límite para evitar que históricamente se repitan episodios que impidan el avance y desarrollo de la nación.

A partir de 1930, los gobiernos posrevolucionarios incrementaron sus esfuerzos por establecer una planeación general, que como práctica política 11/, busque la realización de los objetivos que la nación se ha trazado y evite la anarquía de la producción social, atenúe las desigualdades económicas y los conflictos políticos que desestabilizan a la sociedad y al Estado.

CAPITULO III

**ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS
MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE
LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824**

En los primeros años del México independiente, se establece un conflicto que no puede imputársele un solo origen, sino que es reflejo de una realidad humana y social.

Cuando el desarrollo de los factores productivos demandó una forma distinta de producción, consumo y distribución de productos, las relaciones sociales se tornaron conflictivas entre un sector que deseaba preservar la supervivencia del sistema y otro que pedía cambios estructurales.

La actitud del partido liberal exigía dar al Gobierno de manera total las funciones del Estado, compartidas hasta esos momentos con la iglesia, adicionando un ataque frontal al sentimiento religioso.

Los conservadores por su lado, querían solucionar las cuestiones sociales sin escuchar las demandas del pueblo, que necesitaba ser reivindicado.

Las luchas constantes entre: progresistas-liberales y conservadores; centralistas y federalistas; escoceses y yorkinos; grupos de avanzada en contra de un clero acomodaticio; traiciones, levantamientos, rebeliones y cuartelazos de manera constante con ambición desmedida por el poder, hicieron que los caudillos, invocando cualquier pretexto como: necesidad de preservar la integridad nacional, la seguridad interna, salvar de la bancarrota al país o resolver el problema de la colisión interna, se arrebataran la presidencia.

Menciónase en este período referencias a la aprobación (por parte del Congreso) de los presupuestos de los gastos por diversas partidas.

Hay un vacío en las fuentes para todo este período con relación a cifras o datos estadísticos de todas las actividades económicas como son: agricultura, ganadería, pesca. Fue necesario recabar información al respecto ya que "una nación independiente como México, no podía estar al margen del uso de una tecnología tan importante para su desenvolvimiento, como lo es la estadística, más particularmente para lo que el Secretario de Relaciones Interiores, Alamán, define como el gobierno económico. Así explica que la base del gobierno económico debe ser una estadística exacta". Al respecto instruyó a las diputaciones provinciales para que recojan los elementos necesarios para formarlas..." 1_

Encontramos referencias sobre el crédito exterior y dificultades en su tratamiento, aclarando que éste es superior al de otras repúblicas modernas. Se reconoce que resta todavía perfeccionar la Administración de la Justicia. Con detalle de fechas se hacen señalamientos de hechos de relevancia internos y externos. Reiterados reconocimientos de la labor del ejército.

Las referencias al estado de guerra con España son constantes. Son repetidas las peticiones del Ejecutivo al Congreso, para que se atienda los asuntos que considera se encuentran pendientes o requieren aprobación.

Los problemas eclesiásticos son analizados en los informes y se buscan acuerdos con la silla apostólica en Roma.

En este lapso hubo 47 intervenciones presidenciales de las cuales cronológicamente fueron: 19 del primer Presidente Guadalupe Victoria, 5 de Vicente Guerrero, 11 de Anastasio Bustamante, 1 de Melchor Múzquiz, 2 de Manuel Gómez Pedraza, 1 de Valentín Gómez Farías (Vicepresidente), 3 de Antonio López de Santa Anna, 2 Valentín Gómez Farías, 1 Antonio López de Santa Anna, 2 Miguel Barragán.

Los documentos presidenciales tienen la característica de ser proclamas en favor de movimientos militares y políticos.

Se menciona en forma ininterrumpida idearios que los caudillos ofrecieron a la población a manera de compromisos y ofrecimientos.

Raras son las ocasiones en que se pueden encontrar elementos que justifiquen la proclamación de planes y programas y sobre todo, el cumplimiento de los mismos, paso por paso a quien o quienes después de un movimiento los llevó al poder.

Son documentos políticos, de discurso y declaración de promesas sin explicaciones del estado que guardaba la administración pública de aquella época.

Lo anterior es fácil de comprender en virtud de que cuando se llevaba a cabo una sucesión, era al través de pronunciamiento de lucha y tenían que dedicarse a restablecer la tranquilidad y el control interno, más que llevar una obra o programa de gobierno.

A partir de la República Federal (1824), se dirigieron a los representantes del pueblo, mencionando expresiones de felicidad por haber alcanzado la libertad, de los ideales de independencia y destaca por sus reiteraciones en estas ocasiones, el tema central de esa época: federalismo o centralismo.

La falta de recursos financieros, el permanente déficit presupuestal, la deuda externa, las medidas para procurar una mejoría de las finanzas públicas por medio de la emisión de bonos y la negociación de empréstitos, toman carta de naturalización en todos los documentos de los distintos mandatarios de esta etapa, que constituyen círculos viciosos de una dramática realidad, explotando con

frecuencia sus ideas y sentimientos con acento polémico y político, faltando la planeación de la obra, la realización de la gestión administrativa.

3.1 GUADALUPE VICTORIA.

Aparte de la Constitución, a los constituyentes del 24 se debe la orden de fusilar a Iturbide - que un pelotón de soldados puso en su obra - y las primeras elecciones, en las que salieron electos Guadalupe Victoria para presidente y Nicolás Bravo para vicepresidente; esto es, dos viejos y prestigiados caudillos de la guerra de independencia. 2_/

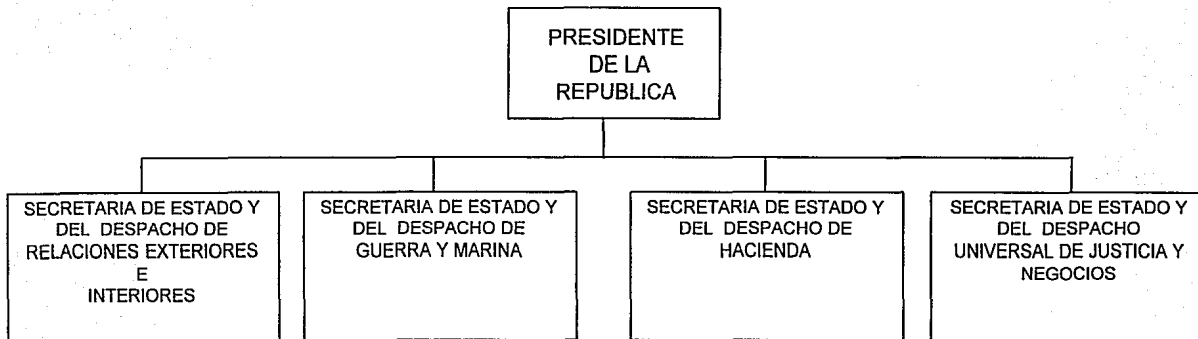
Entre los sucesos más importantes de la administración de don Guadalupe Victoria se cuentan: el reconocimiento de la independencia mexicana por Estados Unidos y por Inglaterra, las tentativas de unión panamericana, el destierro de los españoles y la lucha por el poder de las masonerías escocesa y yorkina. 3_/

Mientras se preparaban expediciones de reconquista en Cuba, los españoles residentes en México conspiraban y por lo mismo el gobierno decidió expulsarlos. La expulsión ayudó a consolidar la independencia, pero fue perjudicial para la economía, pues con los expulsados salieron sus capitales. Encontraron en su lugar los onerosos empréstitos exteriores, el dinero y la maquinaria inglesa para la rehabilitación de la minería 4_/ y los comerciantes de Hamburgo, Francia, Inglaterra y Estados Unidos, ya que el "comercio fue uno de los cometidos menos desarrollados por la Administración Pública como actividad directa, si bien las regulaciones legales sobre el ramo nunca faltaron". 5_/

La gente de mucho dinero, los antes iturbidistas y borbonistas, o sea, los criollos de la "alta", crearon logias de rito escocés. núcleo de un partido político de tendencias centralistas con gente de una clase media ya más numerosa que la aristocracia; Joel R. Poinsett, primer ministro plenipotenciario de Estados Unidos, formó las logias de rito yorkino, base del partido federalista.

El 10 de octubre de 1824, al jurar como Presidente el general Guadalupe Victoria 6_/ se destacan en este primer acto algunos esbozos en materia de planeación con sus palabras: "Empero, no omitiré a la benévola consideración de todos mis compatriotas, que la nave del Estado ha de surcar un mar tempestuoso y difícil; que la vigilancia y las fuerzas del piloto no alcanzan a contener el ímpetu de los vientos; que existen averías en el casco y el norte es desconocido ..., la ciencia y previsión de los representantes del pueblo conducirán esta nave al puerto de la felicidad". 7_/

LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL EN MEXICO, BAJO LA CONSTITUCION DE 1824.



En lo que respecta a las finanzas públicas fueron expuestos los siguientes Planes:

El 23 de mayo de 1826, el Presidente Victoria anuncia: "La organización de la Contaduría del Crédito Público es un paso que nos llevará al final arreglo de un establecimiento que piden la buena fé y la dignidad nacional". 8_/

El 1° de enero de 1827, Don Guadalupe Victoria mencionaba: "Los reglamentos de las aduanas marítimas, el plan de comisarias, el de la Tesorería General, y el arreglo de los resguardos, con otras consultas interesantes, dirigidas á completar el sistema de Hacienda, todo está á la aprobación de las Cámaras". 9_/

El 1° de septiembre de 1827, el presidente Victoria insiste en el plan de Aduanas marítimas, arreglo de Comisarias y Tesorería General: "Para que el fondo de nuestros recursos iguale y aún sobrepuje á las atenciones de la República..." 10_/

El 24 de diciembre de 1827 aparece por primera vez en un informe del Presidente Victoria una cifra: "Gastos no previstos, gastos ejecutivos y extraordinarios, exigieron de pronto la anticipación e ingreso de cuatro millones de pesos; y las Cámaras autorizaron al Gobierno para una negociación que los proporcione sin obligación de premio alguno". 11_/

La ilustración como movimiento cultural revolucionario que se difundía rápidamente incidió en México y desde el primer presidente constitucional, ha ocupado un lugar prioritario en las intervenciones presidenciales. A continuación se presentan los planes que en esa época se llevarían a cabo.

El plan de educación, dado a conocer al abrir las sesiones ordinarias del Congreso General, el 1° de enero de 1826, es la primera mención de un plan ante la comparecencia de las Cámaras, por el Presidente Guadalupe Victoria "El Gobierno se ocupa en meditar un plan extenso de educación, que merecerá de las Cámaras la atención que reclama la primera de sus facultades exclusivas". 12_/

Al abrir las sesiones del Congreso el 1° de septiembre de 1826, el Presidente Guadalupe Victoria hace mención a la falta de un plan de instrucción pública: "Es notable la falta de un plan de Instrucción Pública. Las luces sirven á la existencia de las naciones, las engrandecen y las conservan. Unifórmese la enseñanza y conózcense todas las ciencias y las artes que ennoblecen al hombre y lo hacen partícipe en las funciones de la vida social" .13_/

El 27 de diciembre de 1826, a la contestación del mensaje del Presidente Victoria, el señor Cayetano Ibarra, Presidente de la Cámara de Diputados, señalaba: "...la primera enseñanza predispondrá á los hombres a los más generales y útiles trabajos de la sociedad: el estudio de las ciencias formará el hermoso plantel de

donde la Nación escogerá las personas que habrán de regirla en todos los ramos de la Administración Pública...". 14_/_

La importancia que desde un principio se dio a la educación estaba clara en los informes del Primer Presidente de México y esta última cita a la contestación de un informe, revela en la actitud de la Representación Nacional, la trascendencia de formar a las nuevas generaciones y representa una base sólida para fundamentar el servicio civil de carrera en la administración pública mexicana, ya que establece el proceso de selección de donde la Nación podrá escoger en todos los ramos de la gestión pública, a los mejores elementos basándose en su preparación.

En virtud de la situación económica por la que pasaba el país en esa época vemos que se insiste en la organización de la Contaduría del Crédito Público, los reglamentos de aduanas marítimas, el plan de comisarías y de la Tesorería General, con objeto de completar el sistema de hacienda.

3.2 VICENTE GUERRERO.

La pugna entre escoceses y yorkinos llenó todo el cuatrienio de Victoria y culminó con un levantamiento que pedía la muerte de las sociedades secretas, la salida de Poinsett y el apego a las disposiciones constitucionales. Ese levantamiento militar fue dirigido por don Nicolás Bravo, Vicepresidente de la República y líder de los escoceses y combatido y deshecho por el general Vicente Guerrero, líder de los yorkinos. Los prohombres de la masonería escocesa fueron desterrados: los gobiernos yorkinos se hicieron dueños de la situación y lanzaron las candidaturas de Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero para la presidencia del periodo que comenzaría en 1829. Las elecciones las ganó Gómez Pedraza; pero por la fuerza y procedimientos dudosos, mediante el motín de la Acordada, Guerrero llegó a la suprema Jefatura, "... investido de facultades extraordinarias por el Congreso para hacer frente a la situación política y a varios movimientos militares en especial". 15_/_

El general Vicente Guerrero ingresa al poder supremo como segundo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1° de abril de 1829; su efímero período fue truncado "por los grupos conservadores y por el clero. Levantamientos armados, dirigidos por el general Anastasio Bustamante, hicieron caer a Guerrero a los ocho meses de ocupar la presidencia". 16_/_

En este período se señala de manera indirecta el primer dato sobre la población, dado en un informe presidencial, al mencionar el 27 de agosto de 1829 el

Presidente Guerrero: "... siete millones de almas se levantan en masa contra los invasores". 17_/_

Vicente Guerrero acudió al abrirse nuevas sesiones extraordinarias del Congreso General, el 11 de diciembre de 1829, en el que sólo indicó que el Vicepresidente de la República y otros generales se encontraban al frente de la Revolución; no pudo presentarse a cerrar las sesiones correspondientes a este período.

Comparece el general Anastasio Bustamante, Vicepresidente de la República, el 15 de abril de 1830 al cerrar las sesiones ordinarias del Congreso General: "En los últimos días de la administración anterior se dictaron algunas providencias que comprometían el decoro nacional; y habiéndose reclamado éstas uniformemente por los agentes de los Gobiernos amigos, el de México las ha revocado, procurando de este modo evitar los perniciosos efectos que pudiera acarrear sobre el buen nombre de la Nación". 18_/_

En el campo económico se plantearon graves problemas como los que a continuación se exponen.

En esta fecha, el Vicepresidente Bustamante mencionaba: "Las rentas generales, reducidas ahora poco casi exclusivamente á los rendimientos de la Aduana del Distrito, notablemente disminuidas en el último año, se reaniman á consecuencia de las medidas económicas que se han planteado para su manejo". 19_/_

La falta de información en esta época, se muestra en toda su realidad cuando en este mismo informe el Vicepresidente informaba al Congreso: "Una nueva asignación sobre el total de las rentas de los estados parecía, á falta de exactos datos estadísticos, el mejor proyecto de contingente que pudiera substituirse al antiguo; el que, auxiliado con las indispensables reformas de economía que se deben hacer, facilitará aproximarse a la proporción deseada entre las erogaciones e ingresos nacionales. El proyecto presentado al efecto, no se ha aprobado aún, y el deficiente que debe resultar, no menos que la falta de aprobación en los presupuestos, harán urgente convocar á sesiones extraordinarias, para ocuparse de estos objetos y otros no menos importantes". 20_/_

Como se podrá observar la mayoría de las intervenciones presidenciales se refieren a la importancia de la educación.

El general Bustamante, en la apertura de las sesiones el 1° de enero de 1832, vuelve a referirse a la importancia de la instrucción pública: "Para que la moral y la instrucción pública adelanten en la misma proporción, se hace indispensable que un plan de estudios conforme á las luces de nuestro siglo, aumente y regularice los

varios establecimientos que existen en el Distrito y Territorios, cuyo objeto merecen toda la atención del Congreso". 21_/

La discordancia de las acciones de un informe a otro y las intervenciones no aportan datos concretos del estado de la administración pública, sino comentarios muy vagos acerca de la política exterior, la economía y la educación; en forma constante se manifiestan elementos de fe y un lenguaje espiritual, más no acciones concretas.

3.3 MANUEL GOMEZ PEDRAZA.

La guerra civil se reanuda, el expresidente Guerrero se subleva y cae en poder de sus enemigos, quienes al fusilarlo estimulan el levantamiento del general Santa Anna en Veracruz. Se dio licencia a Bustamante para mandar el ejército y el poder quedó a cargo del general Melchor Múzquiz. Al cabo de once meses de batallas se firmó en Puebla el Plan de Zavaleta, por el cual Gómez Pedraza ocupó la presidencia y llegaría al término del período legal, en 1833.

En sus diferentes intervenciones el presidente Gómez Pedraza se refiere a la inestabilidad política de la época.

El general Manuel Gómez Pedraza, al tomar posesión de la Presidencia en Puebla, el 26 de diciembre de 1832 resalta las condiciones de inestabilidad y lucha intestina de aquellos días al mencionar: "... la sangre corre á torrentes, la heroica Puebla resiste un ataque por tres días de continuado fuego; en el mismo teatro me toca ser testigo de escenas sangrientas y horriboras representadas por hijos de una misma Patria, idénticos en intereses, en costumbres, en idioma, en religión: la humanidad gime bajo del azote de las pasiones, la civilización huye de nosotros asustada de los estragos que causa la discordia: la población se disminuye, la agricultura es abandonada, el comercio y la industria se paralizan, y, sobre todo, la educación de la juventud se corrompe, pervirtiéndose la moral pública, sin la cual ningún pueblo puede ser dichoso". 22_/

El general Gómez Pedraza al abrir las sesiones el 29 de marzo de 1833, hace relación a la reunión llevada a cabo en la Hacienda de Zavaleta que dio origen al Plan que lleva el nombre de dicha Hacienda, por medio del cual se convino la pacificación y en este informe señalaba que: "Ese plan, obra de la filosofía y el buen juicio, mal que pese á los enemigos de la democracia, será para nosotros un monumento de honor, y una lección instructiva para nuestra posteridad, porque él

recordará siempre á los mexicanos que en el pueblo, y sólo en el pueblo, reside la suma de poder bastante á salvarlo de los grandes peligros. Cuando nadie se acuerde de los subversivos panfletos que hoy se esparcen profusamente, ni del nombre de sus autores, el plan de pacificación, objeto de su encono, ocupará un lugar distinguido en la historia". 23_/_

Como puede desprenderse, todo en aquella época dependía de una paz que por años nunca se logró.

Deseamos señalar que no obstante estos planes de pacificación, las luchas por el poder y las revoluciones habrían de tomar carta de naturalización en la reciente Nación.

3.4 ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA.

Cuando Manuel Gómez Pedraza sube a la presidencia convoca a elecciones: contienden como candidatos los generales Mier y Terán y Santa Anna: Mier se suicida; Santa Anna, el activo y voluble prohombre de las logias yorkinas; el señor de los pronunciamientos, se convierte en presidente.

Santa Anna preside pero no gobierna. Mientras él se retira al campo, les deja el poder a José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, vicepresidente éste último del ala radical de los criollos, autores de una triple reforma eclesiástica, educativa y militar. Como se consideró que el clero no atendía las necesidades de los fieles en los pueblos y aldeas porque se concentraba en las ciudades; que el capital de la iglesia 24_/_ ascendía a 180 millones de pesos que no se destinaban al bien común, y que los eclesiásticos imponían contribuciones onerosas y coartaban la libertad; se dispensó la sujeción de la iglesia al gobierno por medio de un Patronato, la incautación de los clericales y la libertad, se suprimen los fueros del ejército y se sustituyen las tropas permanentes y regulares con voluntarios.

También se quiso destruir el monopolio educativo, quitar a las órdenes religiosas la facultad exclusiva de la enseñanza. Varios pronunciamientos dieron fin al plan reformista de Mora y Gómez Farías. El mismo presidente Santa Anna, ahora como defensor de lo que había combatido, se levantó contra su vicepresidente, se deshizo de él y suspendió sus leyes.

Antonio López de Santa Anna, con el apoyo del clero, el ejército y la aristocracia mexicana, patrocinó el movimiento reaccionario para convertir a México en una República Centralista; surgen los primeros conflictos internacionales, ya que el

gobierno mexicano descuidó y abandonó el territorio de Texas que formaba parte del estado de Coahuila, una región con riquezas forestales, abundante caza y extensas tierras fértiles para la agricultura, que se encontraba separada del resto del país por desiertos, bosques e innumerables zonas pantanosas. El propio Santa Anna, con una actitud vergonzosa y humillante, reconoció la independencia texana, y firmó los tratados respectivos para gestionar ante el gobierno de los Estados Unidos de América la admisión de Texas en ese país.

Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías ejercieron cuatro veces el poder uno y otro hasta que en 1835 el Congreso destituyó a Gómez Farías por las reformas liberales que había emprendido y posteriormente concedió licencia a Santa Anna; en su lugar entró Miguel Barragán, quien murió siendo presidente en febrero de 1836.

Por enfermedad del Presidente Antonio López de Santa Anna, acude a la apertura de las sesiones de las Cámaras el señor Valentín Gómez Farías (Vicepresidente), el 1º de abril de 1833 y en su mensaje decía: "Baste ya de ofrecimientos falaces; que el pueblo sienta, que experimente el bien, que mejore de suerte. Por fortuna se puede todavía establecer una buena administración". 25_/

"La administración de justicia se halla, por un estado lamentable, y de este grave mal se resentirá nuestra sociedad...". 26_/

"La enseñanza primaria, que es la principal de todas, está desatendida, y se le debe dispensar toda protección, si se quiere que en la República haya buenos padres, buenos hijos, buenos ciudadanos, que conozcan y cumplan sus deberes". 27_/

Con la ejecución de este plan de la Dirección General de Instrucción Pública, se quitó al clero el monopolio de la educación y fue suprimida la Universidad.

El general Antonio López de Santa Anna, al tomar posesión del gobierno, el 16 de mayo de 1833 señaló: "Necesario me es también el apoyo constante de los mexicanos. Su voluntad irresistible me confiere un puesto de sublime honor, y en la ardua empresa de regir los destinos de más de siete millones de hombres libres, me faltan los talentos y experiencia que supone. ocurriendo al pueblo, única fuente de autoridad y de poder, doy un testimonio franco y solemne de obediencia á sus mandatos". 28_/ Es la segunda mención de un dato poblacional en informes presidenciales.

El Vicepresidente Gómez Farías, al cerrar las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión señalaba: "Con la autorización concedida al gobierno para la reforma fundamental de la instrucción pública se ha dado á este objeto de primera

importancia el impulso que demandan las exigencias y luces de nuestro siglo. Los establecimientos de enseñanza están ya abiertos, y puesto en ejecución el plan de la Dirección General, encaminado más bien á generalizar entre el pueblo los conocimientos de que necesite, según las diversas profesiones y oficios a que se dedique, que a ostentar un vano aparato de ilustración, incompatible con el estado de la sociedad naciente". 29_/_

El general Miguel Barragán, el 23 de mayo de 1835 al cerrar las sesiones ordinarias indicó: "Dando una rápida ojeada sobre los actos y política de la Administración anterior, anunciásteis solemnemente el fallo que la Nación había pronunciado sobre tantos crímenes y errores que fatigaron su paciencia". 30_/_ Esta cita se refiere a las gestiones hechas por el Vicepresidente Valentín Gómez Farías, lo que demuestra la falta de consistencia dentro de un mismo periodo presidencial que era del general Antonio López de Santa Anna, en las acciones del gobierno.

En las comparecencias de Valentín Gómez Farías, Santa Anna y Miguel Barragán se reflejan los problemas naturales de la inestabilidad política existente tanto por problemas internos y externos, como son una mala administración, una lamentable impartición de justicia, la enseñanza desatendida, al habersele quitado al clero el monopolio de la educación y supresión de la Universidad, así como por la falta de consistencia dentro de un mismo período. Este período es el más vergonzoso de nuestra historia: se pierde una gran parte del territorio, Texas.

CAPITULO IV

**ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS
MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE
LA VIGENCIA DE LAS BASES Y LEYES
CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE
1836**

Este período incluye 26 comparecencias de los presidentes de aquella época ante el Congreso. En ellas son constantes las exhortaciones a la Representación Nacional para que acepte las propuestas de trabajos y recomendaciones de cada uno de los regímenes en cuestión. Son documentos polémicos relacionados con la forma de gobierno y existe una disputa constante sobre el centralismo o el federalismo.

En este período los informes mencionan de manera repetitiva la falta de recursos financieros, el déficit presupuestal, los datos sobre la deuda exterior cada día más elevada y los deseos y ofrecimientos de disminuirla, propuestas de conversión de la deuda, expedición de bonos y contratación de nuevos préstamos.

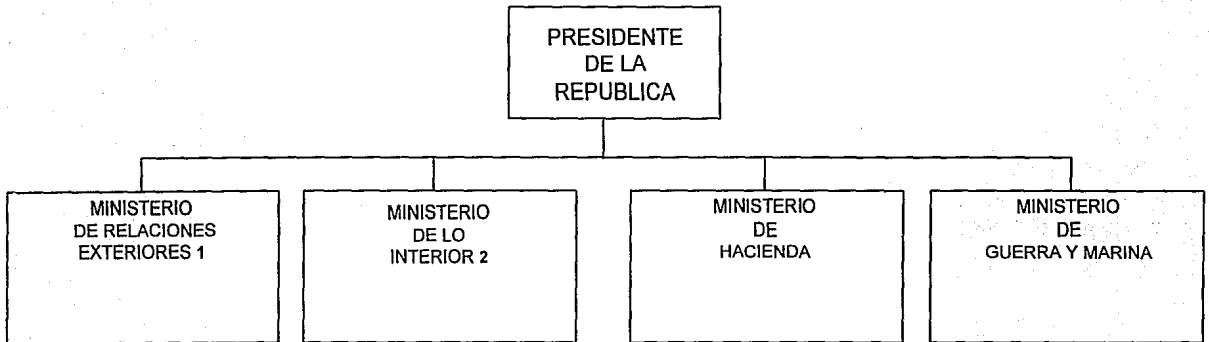
En orden de aparición se presentan ante la Representación Nacional: Anastasio Bustamante (9), Antonio López de Santa Anna (2), Nicolás Bravo (1), Anastasio Bustamante (8), Antonio López de Santa Anna (2), Nicolás Bravo (2), Antonio López de Santa Anna (2).

4.1 ANASTASIO BUSTAMANTE.

A fines de 1836 el Congreso cambió la Constitución de 1824 por la nueva Constitución de 1836, llamada las Siete Leyes, la cual sustituye la estructura federal del gobierno con una organización centralista que implicaba un nuevo sistema, las Siete Leyes que suprimían los estados, reforzaban el poder presidencial y restringían las libertades ciudadanas. En 1837 Bustamante fue elegido presidente en medio de la trifulca. Entre pronunciamientos liberales, rebeliones indígenas, exhausto el erario y mermado el ejército por las sublevaciones de los federalistas, sobrevienen reclamaciones e intervenciones extranjeras. En 1838 el gobierno francés mandó a México una fuerza naval que se apoderó de Veracruz y que dio paso a la llamada "guerra de los pasteles".

Toda esta inestabilidad política tanto por problemas internos ^{1/} como de relaciones con el exterior provocó grandes desajustes de orden económico ^{2/}, pues la actividad económica era estática y desorganizada, la agricultura estaba reducida, la industria limitada, las comunicaciones restringidas y el comercio desequilibrado, así, ante la indefinición política, México se convertía en nítido reflejo de anarquía y desorganización que recrudecían los problemas económicos, sociales y estructurales que afectaba a la población del centro y de la provincia, como se puede constatar en las diferentes comparecencias de Bustamante ante el Congreso.

LEYES CONSTITUCIONALES. 29 DE DICIEMBRE 1836
CUARTA LEY : ORGANIZACION DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO
ARTICULO 28: DEL MINISTERIO
ORGANIZACION DEL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DEL GOBIERNO



1 Se le separa el manejo del gobierno interior.

2 Absorbe lo relativo a Justicia y Negocios Eclesiásticos.

El general Bustamante al cerrar las sesiones el 31 de diciembre de 1837: "El caos en que se ha encontrado la Hacienda, la falta de noticias y datos indispensables, la complicación de las leyes y disposiciones sobre muchas de las partidas de los respectivos Ministerios, y los graves obstáculos para formar prontamente un plan que satisfaga al voto nacional.." 3_/ Se refuerzan nuestros puntos sobre la situación caótica que se vivía por aquellos días en México.

El general Bustamante, el 1° de julio de 1838 mencionaba: "Circunstancias tan conocidas como desgraciadas han retardado por muchos años el despacho de los presupuestos que se han presentado, y la formación de un plan de Hacienda que satisfaga las exigencias del tesoro público". 4_/

El 1° de enero de 1839, el presidente Bustamante informa que no se ha podido elaborar un plan de Hacienda: "Infructuosos han sido los esfuerzos empleados hasta aquí para arreglar un plan de Hacienda que asegure recursos estables y haga cesar la necesidad de solicitarlos el día mismo en que son urgentes". 5_/

El general Anastasio Bustamante al abrir las sesiones del primer periodo, el 1° de junio de 1837, hace referencia a los planes de enseñanza: "El gobierno protegerá con el mayor empeño la Instrucción Pública, persuadido, como lo está, de que sin ella jamás podrá promoverse la felicidad de la Nación; aumentará y perfeccionará las escuelas primarias bajo un plan sistemado, los establecimientos científicos y literarios, y los de Beneficencia pública. Nada podrá hacer, sin embargo, si el Congreso no se ocupa de los planes de enseñanza remitidos a su examen y aprobación". 6_/

Los puntos de vista que hemos venido señalando sobre el primer plan que se refiere a la educación, son coincidentes con la crítica que hace el presidente Bustamante al abrir las sesiones del primer periodo, el 1° de enero de 1839, cuando dice: "La primera dificultad que se nos presentó al erigirnos en Nación soberana é independiente, fue la de dar instituciones liberales y dignas del siglo, á un pueblo cuya educación se había descuidado. Los gobiernos que tan rápidamente se han sucedido en la República, no han podido aplicar debidamente su atención a un ramo tan esencial para el progreso de las naciones, y hoy desgraciadamente nos encontramos con pocos adelantos y sin un plan que pueda prometer, al menos para un tiempo futuro, la ilustración de todas las clases del pueblo". 7_/

Hacerse aquí mismo una promesa sobre un plan para la educación primaria generalizada, cuando afirma: "La más pobre ha sido la más desatendida; y el Gobierno, que mira la educación primaria como una condición indispensable para vivir en sociedad, consultará un plan de que se ocupa para generalizarla, sin descuidar la adquisición y la perfección de las ciencias. Muy felices son las

disposiciones del genio mexicano, pero no pueden desarrollarse sin eficaz empeño y protección". 8_/_

Asimismo podemos ver que el problema de la educación sigue vigente y que el presidente Bustamante lo considera un programa esencial para el progreso de las naciones.

El general Bustamante el 1º de enero de 1838 hace referencia a la situación antes señalada, cuando decía: "Al encargarme del Gobierno, preví las dificultades que opondrían, el estado en que se hallaban todos los ramos, la falta de confianza y de crédito público, el abandono de los establecimientos de utilidad común, la escasez de los empleados y del ejército por la penuria extrema del Erario". 9_/_

En esta misma fecha se compromete a organizar el ejército mediante un plan, cuando indicaba: "El plan que arregle el ejército, tan ventajoso para la Nación, como necesario para la disciplina, será uno de los objetos principales de las tareas del Ejecutivo". 10_/_

El 1º de enero de 1840 el presidente Bustamante al abrir las sesiones, informa de un proyecto para acercar a las naciones de Centro y Sudamérica en la que puedan identificarse sus aspiraciones: "Nuestras hermanas las Repúblicas del Sur y Centro América han sido invitadas de nuevo por México para formar una Asamblea de Plenipotenciarios que arregle su derecho internacional, adquiriendo por su unión la fuerza defensiva de que pudieran carecer si permaneciesen aisladas; y no dudo que un proyecto tan útil como grandioso, llegará á realizarse en beneficio común de todos los países..". 11_/_

Los informes presidenciales de Anastasio Bustamante son un claro reflejo de los momentos difíciles que vivía el país.

4.2 ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA.

En la guerra llamada "de los pasteles", el general Santa Anna pierde el pié izquierdo y apenas recuperado, en junta con otros generales, destituye a Bustamante, retoma el poder, lo cede a Nicolás Bravo y lo vuelve a tomar. Un pronunciamiento lo expulsa; otro lo trae. Las disidencias internas se vuelven crónicas.

El presidente Santa Anna expresaba el 1º de junio de 1842: "La inacción y el temor eran la divisa del Gobierno: ningún esfuerzo empleó en más de cuatro años para

llevar nuestros soldados á los campos de Texas, porque el pequeño Ejército que existía, era la escolta de su poder fugitivo, y por miedo á los pueblos se toleraba a los enemigos de la Nación: y hubo tanto desacuerdo, que aun se proyecta transigir con ellos". 12_/_

Las facciones en lucha no cedían sus intereses personales por un interés general que lograra la unidad para la defensa de la patria. Las pugnas que brotaban por todo el país, lo hacia presa fácil de enemigos voraces que invadían sin miramientos y usurpaban territorios de una nación pobre por el egoísmo intransigente de grupos en el poder.

La mayor parte de las graves crisis que se sucedieron en este período fueron provocadas por el general Santa Anna, quien errático asumía el poder para posteriormente abandonarlo, fomentando la debilidad del Ejecutivo que carente de planes, proyectos y programas trabajaba a la deriva.

En 1843 el Congreso expidió una nueva Constitución con el nombre de Bases Orgánicas que centralizó en el Ejecutivo, de modo absoluto, la administración de provincias. 13_/_

CAPITULO V

**ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS
MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE
LA VIGENCIA DE LAS BASES DE ORGANIZACION
POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843**

Se analizan 24 intervenciones presidenciales que correspondieron sucesivamente a: Valentín Canalizo (6), Antonio López de Santa Anna (3), José Joaquín de Herrera (6), Mariano Paredes y Arrillaga (3), Nicolás Bravo, José Mariano Salas, Valentín Gómez Farías, Antonio López de Santa Anna, Pedro María Anaya y Antonio López de Santa Anna.

Texas mantuvo la independencia ganada en 1836 hasta 1845. En ese último año el Congreso de los Estados Unidos de América, contra el gusto de los antiesclavistas admitió Texas en la Unión. Desde 1843 el gobierno de México había dicho que esa admisión sería considerada como causa de guerra. Con todo en 1845, el presidente mexicano se comportó como la viva imagen de la prudencia, pero ni los texanos ni la opinión mexicana lo secundaron. Aquellos pretendían que su territorio llegara hasta la margen del Bravo y no hasta el río Nueces, el límite reconocido. Los generales mexicanos creían necesaria la guerra.

5.1 ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA.

Como ya se menciona con anterioridad, la mayor parte de las graves crisis que se sucedieron en este período fueron provocadas por el general Santa Anna, quien errático asumía el poder para posteriormente abandonarlo. En su efímero mandato del 4 de junio de 1844 (en que Valentín Canalizo le dejó la presidencia) al 12 de septiembre del mismo año, en que volvió a ausentarse y a dejar en manos de José Joaquín de Herrera, informó al Congreso.

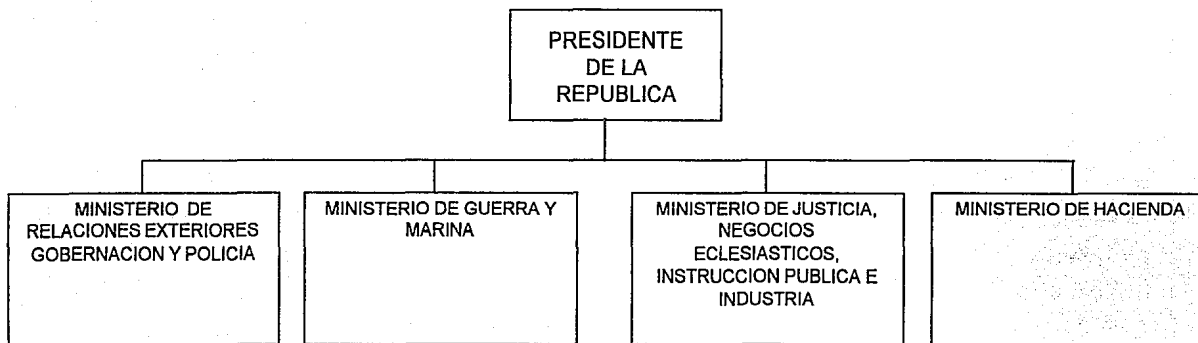
El 1° de julio de 1844, el general Santa Anna informa: "Un préstamo extranjero que ni era necesario, y en cuyo ajuste se olvidaron las reglas más sencillas de una ordinaria previsión, vino á poner el colmo á los males, y completa el triste relato de nuestras desgracias. Tal era la Hacienda y tales los desórdenes con que fue recibida, cuando el Ejecutivo provisional se encargo de reanimar este cuerpo pronto a disolverse". 1_/

En esta misma ocasión se menciona la bondad que sería para el país el tener un plan general cuando dice: "Siempre he creído que el arreglo de rentas debe ser obra de un plan general que todo lo abraza..." 2_/ Resulta contradictorio como los hombres de esa época tenían una clara visión de la importancia de la planeación, pero se comprueba su falta de capacidad manifiesta, ya sea en la elaboración o en la ejecución de planes, proyectos y programas.

BASES DE ORGANIZACION POLITICA
13 DE JUNIO DE 1843

ART. 93.- DEL MINISTERIO.

El despacho de los negocios del Gobierno estará a cargo de cuatro Ministros



5.2 JOSE JOAQUIN DE HERRERA.

Presidió Herrera el Consejo de Estado en 1844, cuando el Senado nombra Presidente de la República interino a Valentín Canalizo, pero como se encontraba en San Luis Potosí, el primero lo sustituyó en el cargo del 12 al 21 de septiembre. A consecuencia del movimiento revolucionario del 6 de diciembre de 1844, Herrera volvió a encargarse del Poder Ejecutivo hasta el 30 de diciembre de 1845 en que fue depuesto por la rebelión acaudillada por Mariano Paredes y Arrillaga.

El presidente José Joaquín de Herrera, el 1° de enero de 1845 al abrir las sesiones del Congreso, hacía relación al programa de su administración cuando decía: "Entonces observaréis que el programa de la presente administración esta fundado en los adelantos del siglo, y en la perfección de nuestra sociedad". 3./

Dentro de este mismo programa destacaba la defensa de Texas: "La cuestión pendiente del recobro de Texas, que ha sido motivo de escándalo para propios y extraños y que hace mucho tiempo ha servido de pretexto para abusos de toda clase, será considerada con la preferente atención que demanda por su naturaleza. Allí tiene México derechos que sabrá sostener y hacer respetar, con la misma decisión y dignidad con que conquistó su independencia y ha asegurado sus libertades". 4./

Lamentablemente México no solo perdió Texas, sino otros importantes territorios y el programa aquí delineado nunca se cumplió.

En tan breves gestiones de los presidentes de esa época, en un marco tan caótico como el que vivía el país, era lógico que sus mensajes giraran alrededor de la seguridad nacional y las fuerzas armadas.

5.3 MARIANO PAREDES Y ARRILLAGA.

En los días en que ya se vivía en estado de guerra con Estados Unidos se le confió a Mariano Paredes y Arrillaga la defensa del país. Acantonado en San Luis Potosí y con el pretexto de la falta de recursos, el 14 de diciembre de 1845 se subleva contra el presidente Herrera y en lugar de marchar contra los invasores regresó a la capital y entró en ella el 2 de enero de 1846. En ese día fue nombrado Presidente de la República por una junta de representantes departamentales nombrados por él mismo. Pensó que la mejor defensa contra Estados Unidos era constituir al país en monarquía, regida por un soberano español. Con este motivo se pronunciaron en su contra, lo arrojaron del poder y se reimplantó el federalismo.

Mientras esto sucedía, el ejército estadounidense cruzaba el Río Bravo. Algunos millares también de estadounidenses ocupaban Santa Fé de Nuevo México; otros más apoyados por una escuadra en el Pacífico se introdujeron en California. Los Angeles se defiende heroica e inútilmente. En la capital de México los generales mexicanos se disputaban la silla presidencial mientras un cuerpo del ejército invasor conquistaba las casi desiertas provincias de Nueva California, Nuevo México y Chihuahua; otro, a las órdenes del general Zachary Taylor entraba por el noroeste del país y derrotaba a nuestros generales Arista, Ampudia y Santa Anna.

El general Mariano Paredes y Arrillaga, al jurar como Presidente Interino el 4 de enero de 1846, señalaba: "... estoy muy distante de engañar á mis conciudadanos con una de esas promesas que el pueblo escucha con indiferencia, porque rara vez son cumplidas". 5_1

El presidente Paredes y Arrillaga, al abrir el Congreso el 6 de junio de 1846: "Por esto en las adiciones al Plan de San Luis Potosí, que promoví en la capital, me apresuré á limitar el poder y á restaurar el de las leyes, sin otro ensanche que el requerido para preparar una guerra á que nos provocaba una nación vecina". 6_1

Sin lugar a duda, Mariano Paredes y Arrillaga, en sus tres comparecencias, de lo único que podía informar a la nación era acerca de la crisis general que privaba en el país.

5.4 VALENTIN GOMEZ FARIAS.

La crisis interna crecía y los fondos para la resistencia se agotaban. Gómez Farías procuraba hacerse de recursos mediante la incautación de los bienes del clero.

En medio de esta crisis, Gómez Farías, al comparecer ante el Congreso, trazó un programa de gobierno demasiado liberal para ese momento, el cual, por supuesto, no se llevó a cabo.

Al jurar como Vicepresidente, Valentín Gómez Farías, el 24 de diciembre de 1846, que en ausencia del presidente Santa Anna, ocupó la presidencia con carácter de interino, desde la fecha antes mencionada, trazó el programa de Gobierno cuando afirmaba: "El gobierno que hoy se establece protegerá la industria, fomentará el comercio, animará la agricultura y cuidará de las garantías individuales no sean vana ilusión. Ninguno será inquietado arbitrariamente ni perseguido; sólo el criminal será castigado. Con las naciones amigas mantendrá la mayor armonía y sus súbditos encontrarán en el Ejecutivo protección y seguridad". 7_1

5.5 ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA.

Cuando el general Winfield Scott desembarcó en Veracruz, derrotó a Santa Anna en Cerro Gordo, ocupó Perote, Jalapa y Puebla y en agosto llegó al Valle de México; venció en Padierna, en Churubusco y en Chapultepec, el Castillo defendido hasta lo imposible por alumnos del Colegio Militar.

El 14 de septiembre de 1847 fue izada la bandera de los Estados Unidos en el Palacio Nacional de México, mientras el gobierno derrotado se instalaba en Querétaro. Se expide el Acta Constitutiva y de Reformas.

El general Santa Anna, al jurar como Presidente el 21 de marzo de 1847, vuelve a hacer referencia al programa de Gobierno con las siguientes palabras: "La Nación ha proclamado los principios políticos que deben ser la base del régimen en que quiere ser constituida: así entiende que asegura su fuerza para defenderse, y sus derechos para que sus hijos disfruten las garantías que corresponde á todos los hombres y que reclama la civilización, que ha sido el programa que abracé desde mi regreso á la Patria; eso no será desmentido,..." 8_1

No obstante todas las promesas y programas, México perdió la mitad de su territorio y la conducta errática del presidente Santa Anna, fue un factor decisivo en este hecho.

CAPITULO VI

**ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS
MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE
LA VIGENCIA DEL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA
DE 1847**

Fueron 30 las intervenciones presidenciales ante el Congreso: Pedro María Anaya (1), Manuel de la Peña y Peña (1), Pedro María Anaya (1), Manuel de la Peña y Peña (4), José Joaquín de Herrera (11), Mariano Arista (10), Antonio López de Santa Anna (1) y Juan Álvarez (1).

El 2 de febrero de 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe-Hidalgo. El vencido tuvo que ceder al vencedor los territorios de Texas, Nuevo México y Nueva California, o sea dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados, más de la mitad del suelo mexicano. Estados Unidos daba a México 15 millones de pesos de indemnización. México acababa de sufrir una enorme pérdida territorial. La gente cayó en un pesimismo. Se llegó a pensar que la nación estaba en sus últimos momentos por incapaz de gobernarse a sí misma y de defenderse de los ataques exteriores. En treinta años de vida independiente, México no había tenido paz ni desarrollo económico, ni concordia social, ni estabilidad política.

Esta etapa continuó en un clima de inestabilidad y levantamientos armados para lograr el poder y una desorganización total en los asuntos del gobierno

Las comparecencias de este período volvieron a dar cuenta de los esfuerzos para establecer un orden en varios ramos de la administración pública de aquella época, dentro de los que ocupaban un lugar importante el arreglo de la hacienda pública, así como el del crédito público.

Se informó de la situación de las relaciones con el extranjero, el reemplazo del ejército, la fortaleza del federalismo, los proyectos de economías en el gasto, la congelación de vacantes de los servidores públicos, pero sin un plan preciso y congruente para establecer objetivos cuantificables; se buscó también evitar el burocratismo en trámites embarazosos.

6.1 MANUEL DE LA PEÑA Y PEÑA.

En 1847, desorganizada la administración por la entrada en la capital del ejército estadounidense, asumió el gobierno Manuel de la Peña y Peña, en su condición de presidente de la Suprema Corte. Bajo su administración se concluyó el Tratado de Guadalupe-Hidalgo que puso término a la guerra. Durante su gestión, en sus diferentes informes a la ciudadanía, el único esbozado es el de seguridad nacional y pacificación

El licenciado Manuel de la Peña y Peña, al recibir la Presidencia el 8 de enero de 1848, da el primer antecedente en un informe presidencial de una continuidad en

las acciones que, aunque vaga, queremos señalar la importancia, cuando mencionaba: "Seguir las huellas de V.E. será mi principal cuidado; y aceptado, en nombre de la afligida Patria, la oferta que V.E. acaba de hacer de sus importantes servicios..." 1_/

El licenciado Peña y Peña, al abrir las sesiones del Congreso el 7 de mayo de 1848, informa sobre la guerra con Estados Unidos, en que puede notarse un cambio radical en los planes que inicialmente tenía México sobre esta disputa, cuando señalaba: "Un conjunto de circunstancias que no es necesario referir, pero que puede explicarse muy bien por nuestra discordia interior y por la falta de administración pública, me convenció íntimamente de las graves dificultades en que se hallaría el País, de sostener, con buen éxito, una guerra contra los Estados Unidos" 2_/

Sobre este mismo tema, en esta fecha decía: "El ministerio de Relaciones transmitirá á las Cámaras todos los documentos que justifican, así el celo del Gobierno y de los Plenipotenciarios, por los intereses nacionales, como los artículos del tratado firmado en Guadalupe el dos de febrero. Vosotros quedaréis convencidos, como lo está el Gobierno, de que la cesión territorial era la menor en que podía convenirse, y que no era posible esperar que los Estados Unidos modificasen, en cuanto á esto, sus pretensiones. Tan considerables como son los terrenos de Texas, de la Alta California y de Nuevo México, el Gobierno de la Unión Americana había declarado ante su Congreso, que sin la cesión de dichos terrenos, continuaría la guerra bajo el plan que indicó el Presidente en su último mensaje del seis de diciembre del año pasado". 3_/

Sorprende en la lectura y análisis de estas palabras del Presidente mexicano el que reconozcan que los Estados Unidos tengan un plan perfectamente definido y que se refería al imperialismo norteamericano para ensanchar sus territorios, contrastando con la ausencia de un proyecto nacional en algunas de las etapas de nuestra vida independiente, por ser o no ser.

El día 7 de mayo de 1848, el Presidente trataba de impactar a la opinión del Congreso, sobre nuevos argumentos para un supuesto plan de paz beneficioso a nuestro país, cuando enfatizaba: "Los argumentos que hoy se hacen contra la paz, son del mismo carácter que los que se hicieron en 1845: primero contra el reconocimiento de la independencia de Texas, y después contra las negociaciones con Estados Unidos que quiso entablar aquella Administración. Hoy lamentamos que no hubiera prevalecido entonces el sistema de paz: el desengaño de los hombres que se opusieron a él, no ha podido librar a la República de su infortunio: ha sido tardío y estéril, pero nos da una lección que no debemos olvidar. No la olvidemos, señores, y hagamos un esfuerzo grandioso para que nuestros hijos no maldigan nuestra memoria". 4_/

El presidente Peña y Peña en este mismo informe hace referencia a un plan, mismo que no fue detectado en sus informes anteriores, pero que aseguraba con las siguientes palabras: "Con acierto y sin él, he realizado el plan que me propuse seguir al empuñar las riendas de la Administración: salvar la nacionalidad del país y guardar fiel y escrupulosamente las instituciones nacionales que me dieron el Poder". 5_/ Se destaca nuevamente la incongruencia y la falta de verdaderos planes, que dio como consecuencia uno de los más graves desastres que hemos tenido: la pérdida de la mitad del territorio nacional.

El presidente Peña y Peña al jurar como Presidente Interino el 15 de mayo de 1848, menciona su programa de Gobierno: "En los pocos días que durará mi nueva Administración, mi programa será el mismo que en los meses anteriores: salvar la nacionalidad de nuestra desgraciada Patria y guardar fielmente nuestras instituciones, de que deriva todo poder público". 6_/

Lo anterior lo hemos destacado al través de este análisis; no puede concebirse como un programa de Gobierno y resulta demagógico señalar dichas frases para los pocos días que habría que aplicar las ideas expuestas, mismas que en esencia nunca salvaron la nacionalidad.

Es lamentable que la falta de planes congruentes puedan hacer caótica la defensa del país y que se estructure la paz con la aceptación del plan imperialista de expansión norteamericano

6.2 JOSE JOAQUIN DE HERRERA.

Tocó a José Joaquín de Herrera recibir parte de la indemnización pagada por el territorio vendido a los Estados Unidos de América.

Por primera vez, en el año de 1851, un Presidente Constitucional entregó el poder pacíficamente a su sucesor, en este caso el general Mariano Arista.

Teniendo como premisa una situación de grave crisis a punto de catástrofe vemos que el presidente Herrera, desde su toma de posesión, planteó claramente los problemas existentes, los cuales podrían ser resueltos con la sólida organización de la administración pública.

El general José Joaquín de Herrera, al jurar como Presidente el 2 de junio de 1848 esboza, sin mencionar el concepto de programa o plan de Gobierno, lo siguiente:

"...la crisis que acaba de pasar nos ha aleccionado bastante, y todas las opiniones están de acuerdo en la primera necesidad del país: administración pública; á organizar esta sólidamente se dirigirán mis pensamientos y los de los ciudadanos que ocupen los ministerios. Esta reforma primordial será bastante para dejar tranquilos los sentimientos de bienestar y de honra nacional". 7_/_

El Presidente Herrera fundamenta las acciones de su plan de Gobierno que se refiere exclusivamente a la reforma de la administración pública. al manifestar: "Estoy persuadido de que uno de los grandes vicios de nuestra administración pública, consiste en los trámites embarazosos á que se halla sujeta. El Gobierno cree que este grave inconveniente puede salvarse estableciendo para todos los negocios civiles la sencillez y brevedad de los asuntos mercantiles, y de las causas criminales,..." 8_/_

El Presidente Herrera al cerrar las sesiones del Congreso, el 2 de noviembre de 1848, con referencia a las graves dificultades para llevar a cabo su programa de Gobierno, daba cuenta de: "La Administración pública presenta por todas partes las señales del desorden profundo é inveterado en que hemos vivido, y mientras que a él no se instituyan el concierto y la regularidad, todo viene a ser precario. La Hacienda casi en bancarrota, la fuerza pública desorganizada, la administración de Justicia resintiendo el malestar general, la administración pública sin medios seguros de acción, las mejoras positivas abandonadas, la instrucción pública, escasa para nuestras instituciones y nuestra época, demandan de vosotros medidas de protección común. La ligereza y la impaciencia quisieran verlo remediado todo en un día; extrañan el poder, desconocido al hombre, de cambiar en un momento y por encanto las condiciones de las sociedades: las naciones justas y sensatas aprecian la constancia de los que emprenden el camino del bien sin desalentarse por los obstáculos, contentos con no separarse de él jamás y animados por la esperanza de que otros más felices darán cima á la tarea" 9_/_ Pocos informes de Gobierno encontramos tan precisos para comprobar la tesis que hemos presentado en este trabajo.

En el aspecto económico se mencionaron varios proyectos, tanto para el saneamiento de la deuda pública como para la organización de la Hacienda Pública.

Se hace referencia al proyecto para el arreglo de la deuda pública: "La Ley del 14 de junio de 1848 determinó que el Gobierno presentase dentro de cuatro meses, un proyecto de arreglo de la Deuda pública, suspendiendo, entretanto, todo pago que no tuviere fondo consignado". 10_/_

"Las Cámaras correspondieron á ellas, y la laboriosidad de sus comisiones ha sondeado al fin el abismo de la Deuda pública, que había sido hasta aquí más bien

objeto de terror que de examen para los encargados del Poder público. Se ha calculado por fin el importe de ella, si no de un modo aritméticamente exacto, lo que sólo podrá ser el resultado de las liquidaciones particulares, si muy aproximado..." 11_/_

En su período se mejoró la Hacienda Pública y se diseñó un plan de reorganización que abarcó:

1. Contribuciones de la Hacienda de la Federación.
2. Reglas para el cobro de cada impuesto.
3. Administración de rentas.

El 8 de agosto de 1850 se proyectó diseñar un plan con las estrategias para aumentar las entradas del erario y dejar mayor parte del mismo aplicable a los gastos ordinarios de la administración. Lo primero, aumentando nuevas rentas y haciendo más productivas las existentes, y lo segundo, arreglando la deuda pública.

Si bien estos propósitos no se lograron, sí permitieron la creación de la Junta de Crédito, sujeta al Gobierno. Se estableció un solo tipo de interés y un solo fondo para el pago de deudas.

A dicha Junta se le dieron atribuciones para dirigir las aduanas marítima y fronteriza. Asimismo, se le facultó para vigilar la recaudación y para recibir de la Tesorería, cantidades destinadas al pago de la deuda interior. Se iniciaron las construcciones de ferrocarriles, se introdujo el servicio eléctrico y se limitaron los fueros del ejército.

El presidente Herrera planteó la necesidad de un plan de defensa para salvaguardar la seguridad nacional contra invasiones y levantamientos como los que se habían venido sucediendo en el México independiente.

El presidente Herrera al abrir las sesiones ordinarias el 1° de enero de 1850, da cuenta del plan de defensa para la invasión de los bárbaros del norte: "La guerra hecha por los bárbaros del Norte á los Departamentos fronterizos, es una de las mayores calamidades de la República; el Gobierno aceptó en totalidad el plan de defensa que formó la junta de los Representantes de los Estados invadidos,..." 12_/_

Los planes, proyectos y programas que hemos expuesto hasta este momento y los que se encontraran en el resto de este trabajo, estarán refiriéndose

fundamentalmente a muchos de los problemas que el presidente Herrera presentaba en esa fecha.

Aquí como en futuros informes, se verá que se han conocido las causas de la burocracia y que pese a las declaraciones y promesas, todavía en nuestros días este problema no se ha erradicado.

Vuelven a encontrarse en este informe contradicciones sobre el manejo de la deuda pública, con relación a otros informes de periodos anteriores, lo que quiere decir que existía una ausencia en la continuidad de las tareas del Gobierno.

Se menciona por primera vez en un informe presidencial el concepto de la reforma administrativa, que teniendo como premisa una situación de grave crisis a punto de catástrofe, da a este tipo de enfoques por el tratamiento de administración pública, un carácter salvador. La ausencia de planes hace errática la acción del Gobierno que frecuentemente se ocupa de tratar de resolver los problemas en lugar de establecer las condiciones necesarias para evitarlos. Su actividad se basa fundamentalmente en acciones paliativas más que preventivas.

6.3 MARIANO ARISTA.

El general Arista recibió la primera magistratura -pacíficamente por vez primera en la historia de la República- de manos del general José Joaquín de Herrera. Sin embargo la desastrosa situación del país después de la guerra con Estados Unidos, la miseria del erario y la falta de apoyo por parte del Congreso, hicieron que presentara su renuncia el 5 de enero de 1853.

En sus diferentes comparecencias hizo alusión al plan de fortalecimiento de los estados para propiciar un mayor desarrollo, así como el proyecto de la apertura de una vía de comunicación en el Istmo de Tehuantepec que uniera los mares Atlántico y Pacífico.

El general Mariano Arista al jurar como Presidente el 15 de enero de 1851, delineaba sus acciones de Gobierno en la forma siguiente: "Tiendan, por consiguiente, todos los actos que emanen de las autoridades del Centro, a facilitar a los Estados los medios que los conduzcan á nivelar sus gastos con sus rentas, que multipliquen sus vías de comunicación, que enriquezcan su agricultura y su comercio; que los haga en fin, grandes y poderosos atrayendo á su seno la población inteligente, laboriosa y civilizada de que tanto necesitamos. Este poder y esta grandeza, muy lejos de despertar celos en el Gobierno de la Unión, debe

gloriarse de ello, como se gloria un padre amante de ver feliz á cualesquiera de sus hijos". 13_/_

El Presidente Arista, al abrir las sesiones extraordinarias el 15 de octubre de 1852, hace referencia a un plan que se tenía, relativo a la comunicación entre los mares Atlántico y Pacífico por el Istmo de Tehuantepec: "Los grandes beneficios que México y el mundo aguardan de la apertura de la vía de comunicación por el Istmo de Tehuantepec, fueron considerados por el Congreso en sus últimas sesiones, expidiendo, para facilitarla, el decreto de 14 de mayo. El Gobierno no ha perdonado medio, diligencia ni precaución de ningún género para expedir su ejecución de manera que, produciendo todas sus ventajas, escapará á los graves inconvenientes que lo rodean". 14_/_

En esta misma ocasión, el Presidente Arista sobre este proyecto, daba la noticia de: "La misma corporación, con designios fáciles de comprender, ha acordado la impresión de la correspondencia diplomática seguida con motivo de la celebración del Tratado de Tehuantepec; más notándose que no es completa la que se ha hecho; que el Gobierno debe, hasta donde le sea posible, prevenir sus efectos, y que una vez roto en los Estados Unidos el velo del secreto que la guardaba, no puede haber razón para conservarlo en México, ..." 15_/_

La falta de una apertura en la información produce como en este caso, grandes resentimientos del pueblo hacia sus gobernantes, cuando a sus espaldas se hacen planteamientos a negocios que si no son perjudiciales al país, la forma en como se manejan afecta la credibilidad de las instituciones.

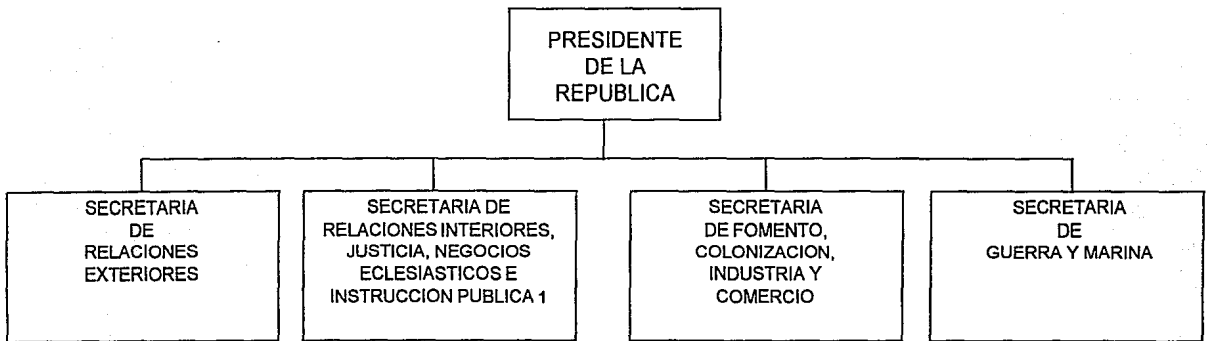
El proyecto de la apertura del Istmo de Tehuantepec, provocó al Gobierno de la Nación, graves dificultades por la división del consenso nacional en cuanto a las ventajas o desventajas de dicho proyecto.

La falta de planes concretos para llevar a cabo estos buenos deseos, del fortalecimiento de los Estados, no solamente de la época de 1851, sino a la fecha, han originado el debilitamiento de la mayor parte de los gobiernos estatales, por la concentración excesiva del poder central (el Gobierno Federal), que de manera tutelar y sin planes definidos, se han erigido durante muchas décadas como el padre, imposibilitando la madurez y desarrollo de los poderes ejecutivos de los estados de la República, y aún más deplorable, el que se refiere al de los municipios.

Todo lo anterior ha traído como consecuencia, el que como lo señalábamos en este mismo trabajo, en México uno de cada cinco habitantes vive en la zona metropolitana de la Ciudad de México, el 50% de la actividad económica se concentra en el 1% del territorio nacional; la Ciudad de México absorbe el 60% de

BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA
22 DE ABRIL DE 1853

SECCION PRIMERA: GOBIERNO SUPREMO
Artículo 1º para el despacho de los negocios habrá cuatro Secretarías
de Estado con los nombres siguientes:



1 El 12-V-1853, se creó la SECRETARIA DE GOBERNACION y desapareció la denominación de Relaciones Interiores; por tanto quedó sólo el ramo de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

2 A partir del 12-V-1853 adquiere este carácter y denominación.

la inversión nacional en el renglón de educación superior y los recursos financieros para el ejercicio presupuestal del Gobierno en el Distrito Federal, sobrepasa a todos los presupuestos en conjunto de los 31 estados que forma la República Mexicana, según datos dados en 1978 por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

6.4 ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA.

El 7 de febrero de 1853 un cuartelazo llevó a Manuel María Lombardini a la primera magistratura, aunque provisionalmente, pues de acuerdo con el convenio del día anterior las legislaturas de los estados eligieron presidente a Santa Anna, por quinta y última vez, aún cuando esa sería, de hecho, la decimaprimer ocasión que ocupara ese alto cargo. Aún cuando el Tratado de Guadalupe fijó los límites con Estados Unidos, a mediados de 1853 las relaciones entre los dos países volvieron a entrar en crisis, al grado de que se preveía una nueva contienda. Los presidentes Pierce y Santa Anna juzgaron que el mejor camino para zanjar las nuevas controversias consistía en pactar una compraventa de territorio mexicano. Así, el 30 de diciembre se firmó el Tratado de Límites de la Mesilla, mediante el cual los estadounidenses pagaron 10 millones de pesos por un área de 109,574 kilómetros cuadrados.

Apoiado por el clero, el ejército y la aristocracia, una vez más es proclamado Presidente, Antonio López de Santa Anna el 20 de abril de 1853 y al jurar como Presidente, delineaba sus planes de gobierno de la manera siguiente: "Mis deseos, pues, son, cultivar las relaciones de amistad con las potencias que la tienen con la República; seguir en mi gobierno las ideas liberales hasta el punto que no degeneren en licencia; reducir el uso de la autoridad á lo que es indispensable para el bien público; dar impulso á todos los adelantos que los progresos del siglo nos han hecho conocer; hacer respetar la religión y la moral, como las bases sólidas de la sociedad; conservar á la propiedad sus derechos, proporcionando á la clase jornalera medios de subsistencia por un trabajo lucrativo, y organizar la fuerza armada bajo el pie que requiere el decoro de la Nación y la seguridad de las fronteras. Si lo lograre, me tendré por muy dichoso, aspirando á la gloria de dejar, cuando me separe del puesto á que la Nación me ha elevado, á la República respetada y considerada en el exterior, feliz en el interior por el restablecimiento del orden y á todos los habitantes dichosos por la seguridad que disfruten, gozando de una libertad más positiva que la que pueda obtenerse en medio de frecuentes inquietudes y trastornos". 16_

Todo lo anterior no se tuvo la oportunidad de conocerlo, ya que fue la última ocasión en que el general Santa Anna se presentó ante el Congreso.

Surgiendo una nueva controversia con Estados Unidos, quien pretendía adueñarse de la Mesilla, pretextando el cambio del curso del Río Bravo, Santa Anna, ante otra guerra, optó por vender esta parte del territorio en 10 millones de pesos, habiendo recibido México únicamente 7 millones.

El día 1° de mayo de 1853 proclamó Juan Alvarez, el Plan de Ayutla, por el que se desconocía a Santa Anna y su régimen dictatorial y se restablecía como forma de Gobierno el sistema republicano representativo popular.

6.5 JUAN ALVAREZ.

En 1854, Juan Alvarez proclamó el Plan de Ayutla y se puso al frente del Ejército Restaurador de la Libertad. Triunfante la revolución, Alvarez fue designado presidente provisional el 4 de octubre de 1855. Renunció en diciembre del mismo año por haber entrado en conflicto con los liberales moderados, en particular con Manuel Doblado y con Ignacio Comonfort, pero en ese corto tiempo convocó al Congreso que habría de emitir la Constitución de 1857.

El 4 de octubre de 1855 el general Juan Alvarez informaba: "La principal promesa del plan de Ayutla está cumplida: os encontráis reunidos para elegir al Presidente interino de la República. este agosto acto, que va á ser de inmensa trascendencia para la futura suerte del país, debe, por lo mismo, ser objeto de toda vuestra atención, y yo espero que el patriotismo, la probidad y las demás cualidades que deben formar el carácter del primer Magistrado de un pueblo libre, serán buscadas por vosotros al honrar con vuestro sufragio al ciudadano á quien creáis digno de presidir los destinos del pueblo mexicano". 17/

Se designó a Juan Alvarez como Jefe de la Revolución, quien prometió resolver el problema agrario que era una de las grandes dificultades que afrontaba nuestro país.

Fue importante su promesa de resolver el problema agrario, pero en breve presentó su renuncia y obviamente fue una promesa más de las que aún no han sido cumplidas. A la renuncia de Juan Alvarez en 1855, quedó al frente del supremo poder Ignacio Comonfort.

De 1821 a la fecha reinó la inquietud en todos los órdenes. En treinta años hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo, once de ellos presididos por el general Santa Anna. La vida del país estuvo a merced de divididas logias masónicas, militares ambiciosos e intrépidos bandoleros. Los generales producían guerritas a granel para derrocar presidentes y gobernadores. En medio de esta inestabilidad política la economía del país no logró mayores progresos. Todo recayó en el autoconsumo, cada región llegó a producir lo estrictamente necesario para satisfacer sus necesidades. La norma fue la pobreza y el aislamiento en todos los sectores de la actividad humana. A México, "río revuelto", vinieron a pescar comerciantes y hombres de negocios extranjeros.

CAPITULO VII

**ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS
MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE
LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857**

Mientras estuvo vigente esta nueva constitución hubo 133 intervenciones ante el Congreso: Ignacio Comonfort (5), Benito Juárez (36), Sebastián Lerdo de Tejada (14), Porfirio Díaz (9), Manuel González (8), Porfirio Díaz (53), Francisco León de la Barra (2), Francisco I. Madero (2) y Victoriano Huerta (4).

Con base en principios ideológicos franceses y con apoyo en un modelo de organización política de los Estados Unidos de América, en el régimen del presidente Comonfort se implantó el sistema de gobierno republicano representativo federal, con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta Constitución no se apegaba al desarrollo de México, ni a la época que se vivía, lo que dio como resultado una serie de errores, entre ellos el latifundismo. Sin embargo, favoreció la libertad de enseñanza. El clero consideró que la Constitución era un insulto a la religión y se originó la guerra llamada de Reforma o de los Tres Años.

7.1 IGNACIO COMONFORT.

Al aceptar la presidencia Comonfort prometió cumplir el Plan de Ayutla y mantuvo su promesa al jurar en 1857 la Constitución Política de la República, asimismo presentó una serie de proyectos acerca de la política exterior, seguridad nacional y economía los cuales no hubo oportunidad de llevar a cabo en virtud de las sublevaciones que hubo a causa de las reformas introducidas en la nueva Constitución.

El Presidente Comonfort, al abrir las sesiones del Congreso Constituyente el 18 de febrero de 1856 señaló: "...al aceptar la Presidencia de la República, juré cumplir el Plan de Ayutla, estoy resuelto á hacer hasta el sacrificio de mi vida, para salvar la situación en que nos encontramos" . 1_/

Al jurar la Constitución Federal, el general Comonfort, el 5 de febrero de 1857, dirigiéndose a los señores diputados indicaba: "Esta realizada la más importante de las promesas que hizo á los mexicanos la revolución de Ayutla: queda jurada la Constitución Política de la República, decretada por el Congreso de 1856". 2_/

En la clausura de las sesiones el 7 de febrero de 1857 el Presidente Ignacio Comonfort esbozaba sus proyectos al frente del Gobierno con las palabras siguientes: "...el Gobierno cultivará con esmerada solicitud las relaciones que unen a México con las potencias amigas; cuidará de conservar la paz y el orden; hará por los medios legales que la Administración de Justicia sea recta y cumplida;

impulsará á los mejores materiales de que tanto necesita el país; procurará perfeccionar la noble institución de la fuerza armada, de manera que sirva á sus importantes objetos, sin ser un gravamen para la Nación: hará los mayores esfuerzos para formar un sistema de Hacienda; nivelando los gastos con los ingresos y, en suma, atenderá á la seguridad é independencia de la Nación, y promoverá cuanto conduzca á su prosperidad, engrandecimiento y progreso". 3_/

En la apertura de las sesiones ordinarias del 8 de octubre de 1857 informaba: "El Gobierno emanado de la revolución de Ayutla, ha respetado y cumplido fielmente sus más solemnes promesas. Según lo ofrecido en ella, se reunió el Congreso Constituyente, formó con la más amplia libertad en sus deliberaciones, el Código Fundamental, y con arreglo á lo prescrito en el mismo, queda instalado el primer Congreso Constitucional". 4_/

Esta es una de las pocas ocasiones en que después de un movimiento armado se informa de las promesas cumplidas a los reclamos de un plan.

Refiriéndose a la Hacienda Publica, mencionaba: "Se acordaron las nuevas plantas del Ministerio de Hacienda, lo anterior con el propósito de lograr economías compatibles con el buen servicio". 5_/ Decretó la reforma al crédito público, la libre elaboración y expendio de naipes, el establecimiento de una casa de moneda, y la clasificación de rentas.

De lo anterior únicamente se logró la presentación de los créditos admisibles al fondo de la deuda exterior consolidada.

Dichas reformas, en la estructura del poder Ejecutivo Federal produjeron la más violenta oposición en el partido opositor. El Partido Liberal sintió que su posición en el poder estaba amenazada por la activa resistencia del clero mexicano y la proliferación de sublevaciones en diversas partes del territorio nacional. El 17 de diciembre de 1857 el general Félix Zuloaga se pronunció en contra de la Constitución, bajo el Plan de Tacubaya. El presidente Comonfort se adhirió a dicho plan dos días después de proclamado, pero el Congreso protestó esta decisión y - fue llamado a ocupar la primera magistratura, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, licenciado Benito Juárez.

7.2 BENITO JUAREZ.

A partir de enero de 1858 los partidos liberal y conservador se trabaron en una guerra que habría de durar, en su primera fase, tres años. Don Benito Juárez

concretó su indignación en leyes; en media docena de disposiciones llamadas "Leyes de Reforma".

Mientras los guerrilleros conservadores cazaban liberales, los líderes políticos de la misma tendencia gestionaban el apoyo de Europa y el establecimiento de un segundo imperio. Por su lado las dificultades financieras del gobierno liberal obligaban a tomar la medida de suspender el pago de la deuda exterior y sus intereses. Contra tal medida, tomada en julio de 1801, protestaron Inglaterra, España y Francia, y en la Convención de Londres decidieron intervenir en México y obtener el pago de la deuda por la fuerza. Las primeras tropas intervencionistas desembarcaron en Veracruz en diciembre de 1861.

El gobierno liberal entró en negociaciones con ellas y mediante los Tratados de la Soledad consiguió que se retiraran los ejércitos inglés y español. Francia se quedó dispuesta a imponer una monarquía en México; el 5 de mayo sufrió un revés en la Ciudad de Puebla y consiguió unificar a la mayoría del pueblo mexicano en su contra, pero un segundo contingente destruyó al ejército liberal, tomó la capital de la República y dominó casi todo el país, lo que obligó al presidente Juárez a establecerse cerca de la frontera con Estados Unidos, en Paso del Norte. Mientras tanto, Fernando Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona, pero el emperador francés se vio en la necesidad de retirar a las tropas que apoyaban al imperio en México. Maximiliano, sin el ejército europeo, no pudo resistir el empuje de los ejércitos liberales, se rindió en Querétaro el 15 de mayo de 1867 y fue fusilado en el Cerro de las Campanas del mismo año.

La victoria de la República sobre el Imperio y del Partido Liberal sobre el Conservador pareció abrirle a México el paraíso en que había soñado desde el Grito de Dolores. La derrota de la intervención extranjera dejaba a México libre de la presión exterior, incluso de Estados Unidos, porque al tomar el país el partido de la República, el país del norte era ahora amigo y aliado. La victoria política y militar del grupo liberal sobre el conservador significaba el término de agrias disputas que con bastante frecuencia se llevaron al campo de batalla. Parecía, pues, que, por la primera vez en su ya larga y agitada historia, México estaba libre de acechanzas exteriores e interiores y que por lo tanto, iba a gozar de la paz y la tranquilidad necesarias para dedicar todo su esfuerzo y su tiempo a salir de la pobreza, reanimando su economía con la explotación de sus abundantes riquezas naturales.

Esa posibilidad parecía más segura cuanto que al frente del gobierno se hallaba el grupo gobernante más inteligente, experimentado y patriota que la nación había tenido. Benito Juárez era el presidente de la República y sus principales ministros: Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias y Matías Romero.

En sus diversos informes a la ciudadanía encontramos varios programas que a continuación presentamos.

La reforma se inició con el manifiesto del Gobierno Constitucional dirigido a la Nación el 7 de julio de 1859 y se establecieron 6 lineamientos como parte del programa de Reforma:

- 1° Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.
- 2° Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.
- 3° Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.
- 4° Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose los que actualmente existen en ellos con los capitales y dotes que cada una haya introducido y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.
- 5° Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que administra el clero secular y regular, con diferentes títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.
- 6° Que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos y cuyo producto anual bien distribuido basta para atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.

"A la vez que impulsa el Gobierno las operaciones militares, después de haber puesto los elementos necesarios en manos del digno jefe que las dirige, se ocupa en purificar la Administración Pública del virus de la corrupción que hace tanto tiempo la tiene inficionada; en organizar la Revolución y la Reforma en provecho de todos los habitantes de México, en procurar la libertad y seguridad; en preparar trabajo a multitud de individuos, que el sacudimiento revolucionario ha arrancado de sus posiciones habituales, en salvar al comercio y la industria de la crisis que

están atravesando, y en restablecer la confianza para remediar el abatimiento del crédito". 6_/_

El Presidente Juárez en la apertura de las sesiones extraordinarias el 30 de agosto de 1861, señalaba: "El tiempo transcurrido desde que terminó la última sesión, lo ha empleado el Gobierno hasta donde las emergencias lo han permitido, en poner las bases de ese Trabajo; en formar el Presupuesto General de la República, en arreglar las oficinas; en dictar todas las medidas conducentes á la reorganización económica de la fuerza armada" 7_/_ Para el programa del Gobierno y la fe que en él tiene, fructifiquen en mayor escala, influirá poderosamente que el Congreso le preste su apoyo; que el pensamiento y la voluntad de la Cámara sigan correspondiendo como hasta ahora, a las necesidades públicas y que aplicándose a dar consistencia á la situación, haga volver la confianza a los espíritus". 8_/_

Ante la Representación Nacional el Presidente Benito Juárez da cuenta el 16 de septiembre de 1861 de la situación pública y los trabajos de pacificación, así como las tareas administrativas. "En ese trabajo de orden y reorganización, el Gobierno cree haber dado algunos pasos en estos últimos días. La formación del presupuesto general, la iniciativa para cubrir el déficit, la reorganización de las oficinas, la reforma orgánica del Ejército y lo trabajos muy avanzados ya para lograr la concentración en la Tesorería General de todas las rentas federales, son bases bastante sólidas para levantar sobre ellas una administración regular y ordenada, con sólo que el recurso patriótico de la Representación nacional secunde en esta materia los esfuerzos del Ejecutivo". 9_/_

El 15 de julio de 1862, entró Juárez a la ciudad y ya establecido, se hizo cargo de la bancarota y de la necesidad urgente de la rehabilitación del país, para lo cual propuso el siguiente proyecto:

1. Revalidación del privilegio concedido para construir un ferrocarril en Tehuantepec.
2. La liquidación del adeudo interior.
3. Renovación de la concesión para construir el ferrocarril México - Veracruz.
4. Cambio de tipo de la moneda.
5. Reglamentación de la instrucción pública (primaria, secundaria y profesional).

El Presidente Benito Juárez en la apertura del primer período el 20 de octubre de 1862, da a conocer un programa que anuncia solamente, pero no da detalles del mismo, señalando que en él se encuentran los principios de la acción: "El

Gobierno, robustecido por el Congreso de la Unión con la suma de facultades que necesita para salvar lo que tenemos de más precioso y de más santo, ha trabajado noche y día por llenar la expectación de la República. Recientemente se ha dado á luz un programa que es la expresión genuina de los principios en que descansa la política gubernamental, y que todo me persuade haber merecido la más general y completa aceptación". 10_/_

El 16 de septiembre de 1870, durante su informe al Congreso, Juárez mencionó que presentaría varios proyectos relacionados con la administración de la justicia y la educación pública, así como de la vigilancia de las costas. Se habla de reforzar la administración de la justicia (de la que hemos hecho comentarios al respecto) y sobre la instrucción pública, de manera permanente los presidentes intentan reforzar dicho renglón, sin embargo queremos destacar el ambicioso programa de vigilar las costas mexicanas, que de acuerdo al proyecto que tenía el Presidente Benito Juárez, estaban abandonadas.

Benito Juárez fijó varios puntos de su política, los puntos principales fueron el de respetar y hacer que fueran respetadas la ley y los fueros de la autoridad.

El Presidente Benito Juárez juró ante el Congreso como Presidente propietario el 15 de junio de 1861 y en dicho acto invocaba "Sin entrar por ahora en consideraciones detalladas, fijaré sólo como punto principal de mi política, la resolución invariable en que estoy, de respetar y hacer que sean respetadas la ley y los fueros de la autoridad. No me permitiré un solo acto que conculque derechos legítimos; pero seré severo e inexorable con los transgresores de la ley y con los perturbadores de la paz pública". 11_/_

Desde que el licenciado Benito Juárez asumió la Presidencia de la República, juró gobernar y defender la Constitución de 1857, expidiendo las Leyes de Reforma que fueron incorporadas a la Constitución Nacional. Las leyes y decretos de Reforma fueron:

- Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos del 12 de junio de 1859.
- Ley del matrimonio civil del 23 de julio de 1859.
- Decreto del Gobierno del 31 de julio de 1859 que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos.
- Decreto del Gobierno del 11 de agosto de 1859 que declara que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia.
- Ley del 4 de diciembre de 1860 sobre libertad de cultos.

- Decreto del Gobierno del 2 de febrero de 1861 por el cual quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia.

A efecto de retener las facultades extraordinarias, Benito Juárez plantea al Congreso su autorización para continuar ejerciéndolas: "Pero evidentemente no podría el Gobierno cumplir los arduos deberes que esta situación extraordinaria le impone, sin el poder discrecional que hasta hoy ejercí por autorización del Congreso. Yo haré que en breve se os dirija la iniciativa concerniente á este grave negocio". 12_/_

Consolidó las amplias facultades, no obstante que para 1870 la intervención extranjera había desaparecido: "El Gobierno se esforzará en corresponder á la confianza del Congreso que lo ha investido de amplias facultades. Considerará como un deber sagrado usar tan sólo de ellas en lo que estricta é imperiosamente puedan exigir las circunstancias". 13_/_

El señor Benito Juárez en la apertura del período de sesiones del Congreso Constitucional, el 16 de septiembre de 1871, presenta un proyecto de reformas a la Constitución de la República de 1857, para restablecer el Senado.

Al prever su desenlace, el Presidente Juárez, unos meses antes de morir, hizo la siguiente aseveración: "No es de menor importancia la alteración del modo con que haya de substituirse al Presidente de la República, adoptándose el que, á la luz de la experiencia, se juzgue más a propósito para evitar en cualquiera eventualidad la acefalía de la Nación, y para asegurar sólidamente su tranquilidad futura". 14_/_

Las finanzas de la nación se encontraban en una situación tan caótica que el presidente Juárez se vio en la necesidad de declarar la suspensión de pagos de la deuda externa. Por esta situación la economía, como veremos, ocupó un lugar importante en sus comparecencias.

Se aprecia un deseo de restablecer la estabilidad de las finanzas públicas. No se menciona sin embargo, algún plan o programa para lograrlo. "La Hacienda Pública se encuentra en lamentable situación que no pueden remediar las Leyes de Reforma ni la nacionalización de los bienes de manos muertas, en medio de las circunstancias apremiantes del momento y de urgencias que no admiten demora. Estrictas economías, buena fe y severidad en la (distribución de los fondos públicos, son indispensables para crear el Erario nacional". 15_/_

Del análisis realizado se desprende que no se consignan datos en sus informes referidos a planes, programas o proyectos, sólo afirmaciones generales: "Grandes

economías resultan de la reducción de la fuerza armada llevada á cabo por el Gobierno". 16_/_

Con relación a la hacienda pública, Juárez planeó en los presupuestos, ahorros compatibles con el buen servicio público. Vio la necesidad de plantear medidas drásticas para disminuir la deuda pública y afrontar los gastos de la administración.

A iniciativa del Presidente Benito Juárez, el Congreso decretó la Ley del 17 de julio de 1861 por la cual suspendió las convenciones diplomáticas. Los miembros del gabinete del Presidente Juárez indicaron a la Cámara que esta Ley no producirá un conflicto con las potencias extranjeras cuyos pagos se iban a suspender. Aquellos momentos eran terribles para el país y por ello se decretó la suspensión por dos años de todos los pagos de la deuda extrema.

Ante los diputados, el 1° de abril de 1868, transmitía los sentimientos de paz y estabilidad que empezaban a restablecerse, reflejándose de inmediato en un programa de acción de la Hacienda Pública. "Sin embargo, en el período anterior de sesiones votó ya un presupuesto provisional, sobre el proyecto presentado por el Gobierno, quien se apresuró luego a emitir su opinión para que el decreto fuese expedido. Están, además, preparados los trabajos de la Comisión del Congreso, sobre el proyecto que presenta el Gobierno para el presupuesto definitivo". 17_/_

El señor Juárez el 31 de mayo de 1868 en otra comparecencia, busca afianzar la libertad y la paz de la República, haciéndoselo saber a los representantes del pueblo. El Congreso retoma sus funciones constitucionales para la aprobación de los presupuestos que por las condiciones de guerra y la intervención extranjera durante un largo período no la había ejecutado. "El Congreso ha ejercido una de sus más importantes prerrogativas, clasificando las rentas y decretando los presupuestos de ingresos y gastos de la Federación. Hechos por primera vez estos trabajos, después de la prolongada guerra civil y extranjera que ha sufrido la República, podrá el Congreso, en adelante, pesar en su ilustrada consideración las labores que convengan, si la experiencia demuestra que sean exigidas por las necesidades de la administración". 18_/_

El 1° de abril de 1872, el licenciado Juárez en su informe señala: "Aunque no ha llegado el tiempo de dar cuenta del uso hecho de las facultades extraordinarias, el Secretario de Hacienda os enterará desde ahora de los contratos á que me refiero". 19_/_

El origen de las mencionadas facultades se otorgaron por la intervención extranjera y sin embargo, continuó gozando de las mismas. Este hecho da el perfil al régimen presidencialista que tiene México.

Asimismo, Juárez, al estar consciente de la problemática nacional, propuso e inició varias reformas de índole administrativa con objeto de lograr una mejor organización del país.

"Las dificultades administrativas me son demasiado conocidas y se cuánto trabajo y cuantos afanes son necesarios, no ya para vencerlas sino aun para afrontarlas. Mi Gobierno se ocupará de ellas con asiduidad, y ejecutando todo aquello que quepa en sus facultades, pedirá a la Soberanía del Congreso la resolución de las cuestiones que sean de su resorte". 20_/ De lo anterior podemos considerar que su plan de Gobierno no alcanzaría a resolver todos los problemas. Gran realismo hemos visto en este mensaje.

Hacienda Pública.- "Respecto de la Hacienda el Gobierno vive rodeado de angustias por los gastos enormes que tiene necesidad de erogar, para obtener la completa pacificación del país y porque la guerra civil de cerca de siete años, ha agotado casi todas las fuentes del Erario. Este mal necesita un remedio pronto y radical; ese remedio difícil, pero posible, debe sacarse de la reducción de aranceles, del establecimiento de contribuciones directas y supresión de alcabalas, de la reorganización de las otras rentas federales, de la consolidación de la Deuda pública, de la moralidad y economía en el régimen hacendario, de la reducción de casi todas las oficinas y supresión de algunas, y del castigo eficaz del peculado y de cualesquiera otros abusos en el manejo de caudales. La parte principal de estas reformas corresponde á la Asamblea Nacional: yo estaré siempre dispuesto á secundarla y nada omitiré de lo que pueda en el círculo de mis facultades". 21_/

Esta afirmación a emprender una reforma administrativa, es la segunda ocasión, hasta aquí detectada, en un informe presidencial. Se recordará que la primera vez fue propuesta por el Presidente José Joaquín de Herrera, el 2 de junio de 1848. En los casos en que se plantean reformas administrativas, las mismas se fundamentan en resolver crisis y nunca en prevenir las, debido a la ausencia de continuidad de las labores diarias de un gobierno a otro.

Nacionalizó los bienes de manos muertas, redujo la fuerza armada, efectuó el cobro de la minería, el cese del cobro de derecho de alcabala y la eliminación de dependencias con duplicidad de funciones.

Con lo anterior, dio algunos pasos importantes en materia de administración pública. Formuló el primer presupuesto que entraría en vigor después de largos años, lo que constituye un hecho relevante de su Gobierno.

El 31 de mayo de 1869 "Se ha observado con justicia, que al terminar las operaciones de la guerra, se reorganizó prontamente la Administración de la República, sin sufrir todos los males que han resentido otros países en iguales circunstancias".

Es frecuente observar que cuando México sufre grandes desastres o soporta procesos inflacionarios desquiciantes, los presidentes en turno utilizan la comparación con otros países, a falta de planes y programas integrales que señalen parámetros de desviación.

Tema importante en la gestión de Juárez fue sin lugar a duda la seguridad nacional, en virtud de la intervención extranjera.

Por este motivo en los diferentes informes del Presidente Juárez ante el Congreso fue materia obligada el de las fuerzas armadas y la seguridad social.

Se generalizó la guerra civil, produciendo un desquiciamiento en la administración pública que se encontraba completamente desorganizada.

En esta etapa se hicieron préstamos a México que se destinaron al sostenimiento de la guerra.

Cabe destacar por su importancia la intervención del Presidente Juárez en la clausura del período de sesiones el 31 de mayo de 1862 al informar las glorias alcanzadas por el ejército, como la batalla del 5 de mayo de 1862 en Puebla. Señala asimismo, los lineamientos que dieron sentido y dirección a la lucha que se estaba librando contra los invasores: "El gobierno, siguiendo el espíritu de la opinión pública, lleva por mira en su política y en todos sus actos, este doble objeto de salvar la independencia y las instituciones republicanas en todo el desarrollo que adquirieron en la última revolución". 22_/_

Escaso progreso se registra en los actos de su administración, debido a la lucha armada que se sostenía y a la invasión francesa. "Muy poco puedo decir, acerca de los ramos de la administración, extraños á la Hacienda y Guerra. Estos ramos se atienden cuanto es posible en la situación que atravesamos, pero bien comprenderéis que, por la naturaleza de las cosas, la guerra es para la República y para su Gobierno, la más preferente de nuestras exigencias y la que debe absorber casi del todo la atención y los recursos del Poder Federal". 23_/_

Expresa su satisfacción por haber logrado el triunfo. "Ciudadanos Diputados: En 31 de mayo de 1863, felicite en este lugar a los elegidos del pueblo, por la decisión y la fe con que combatían los buenos hijos de la República, inspirando la segura confianza del triunfo contra una poderosa invasión extranjera. Reunida

ahora de nuevo la Representación nacional, puedo felicitaros, con mayor motivo, por el triunfo de la República...

El pueblo mexicano, con su patriotismo, su valor y su constancia en la lucha, ha salvado su independencia y sus instituciones. En vano pretendió la Intervención monárquica, destruir a la República y a su Gobierno. La intervención desapareció, combatida por el pueblo, quedando en pie la República, más fuerte en el interior y más considerada en el exterior". 24_/_

Como Presidente electo el 1° de diciembre de 1871, al protestar ante el Congreso, estableció las prioridades de su administración: " ..el deber primero y preferente del Ejecutivo es, a no dudarlo, restablecer, con la prontitud posible, la paz y el orden legal donde quiera que se hallen alterados, evitando por cuantos medios estuviere á su alcance, que esa alteración cunda á otras porciones de la República...Sin embargo, en cuanto lo consienta la necesidad primaria de la pacificación, cuidaré que no se desatiendan ninguna de las exigencias del servicio público". 25_/_

Debido a la inestabilidad que se vivía en esos días por la reelección del Presidente, la pacificación y el establecimiento de la seguridad continuaban siendo los esfuerzos básicos del Gobierno.

Con los delegados del pueblo, el Presidente Juárez, viene comentando de sus esfuerzos para repeler la invasión extranjera e integrar a los estados con mayor cohesión, á la Federación.

Resultan contrastantes las extraordinarias facultades de que fue investido por el Congreso, con lo escueto y general de sus informes.

Percibimos que la etapa presidencial sentó las bases para la formación futura de un sistema presidencialista extraordinariamente fuerte y peculiar, que ha venido manteniendo el sistema político mexicano.

Un tema que encontramos con frecuencia a lo largo de nuestra investigación, es el de la impartición de justicia, tema aún vigente.

Transcurren los informes del Presidente Juárez, dando ideas sobre los esfuerzos de su Gobierno y el 1° de abril de 1869, hace referencia a un tema que ha sido frecuente encontrar sobre el mejoramiento de la justicia. "Es otro punto de gran interés para la sociedad, mejorar nuestra lenta y embarazosa administración de Justicia". 26_/_

En nuestros días la lentitud y falta de moral de los encargados de impartir la justicia, así como lo tedioso de los trámites burocráticos recobran actualidad las palabras que el Presidente Juárez mencionó en 1869, no obstante el tiempo transcurrido y la diversidad de planes para expedir la justicia.

Es obvio que la mayor parte de los asuntos nacionales estaban abandonados, como lo mencionó el presidente Juárez, a pesar de ser importantes, entre ellos la educación, pero en esta época la economía, la estabilidad política y la seguridad nacional ocuparon el lugar prioritario.

Informó sobre las acciones de su Gobierno en materia educativa: "Los grandes establecimientos de Instrucción pública, que son una de las más bellas glorias de nuestro país, y de los que brotará la semilla que mejore y engrandezca a la República, estaban unos a punto de perecer y otros completamente cerrados. El gobierno creyó que uno de sus primeros deberes era restaurarlos, y así lo ha hecho con todo afán, encontrándose ya abiertos y notablemente mejorados todos los Colegios de la Capital". 27_/

A pesar de la crisis Juárez informó acerca de varios proyectos en el área de comunicaciones, como es la construcción de vías férreas, un canal interoceánico y la comunicación telegráfica.

Sobre el mejoramiento de los medios de comunicación: "La sociedad anhela con la libertad grandes mejoras materiales: ellas han ocupado la atención preferente del Ejecutivo, que ha podido en un corto período decretar las medidas necesarias para la construcción del ferrocarril entre México y Veracruz, y la de otra vía férrea entre Chalco y México". 28_/

El 1° de abril de 1870 indicaba: "Entre los proyectos de obras de utilidad general, tiene la más grande importancia el de la apertura de un canal en el Istmo de Tehuantepec para comunicar los dos Océanos". 29_/ Como es del conocimiento de todos nosotros, dicho canal nunca fue construido.

Proyecto de comunicación telegráfica, del 16 de septiembre de 1871: "Se someterán también á vuestra consideración varios proyectos para extender la comunicación telegráfica los más remotos puntos de nuestras fronteras, á donde conviene hacer llegar con prontitud la acción del Gobierno, fomentando al mismo tiempo las relaciones fraternales de sus habitantes con el resto de los mexicanos". 30_/

La última ocasión que el Presidente Benito Juárez acude al Congreso, fue el 31 de mayo de 1872 y nuevamente hace mención al proyecto para la construcción de un canal interoceánico en el Istmo de Tehuantepec.

Los planes y acciones del Gobierno en aquella época deben a la legalidad su atención básica.

La variación trascendente y nacionalista en el manejo de la política hacendaria, se refuerza. Fustiga a quienes lo precedieron en la forma de negociación de los créditos y sufrimiento por la invasión, el descrédito internacional y su ruina financiera heredada por los malos mexicanos que emprendieron en el pasado estos negocios, dejándose la duda de quienes en concreto habían sido los causantes del desastre, ya que el presidente Juárez no señaló etapas o fechas sobre el particular.

Cabe destacar la importancia que en materia de administración pública representa el esfuerzo hecho por el presidente Juárez, al elaborar el Presupuesto General de la República y la referencia a un programa de gobierno.

En la clausura del primer período el señor Benito Juárez ante el Congreso Constitucional, del 21 de enero de 1870, continúa gozando como presidente de amplias facultades que como hemos dicho en páginas anteriores, constituye durante su período la fortaleza del Poder Ejecutivo en el régimen presidencialista.

La ausencia de programas de Gobierno puede comprobarse al leer los puntos generales de su gestión, sin propiciar acciones enmarcadas con intensidad, cantidad y tiempo de ejecución.

A la muerte del licenciado Benito Juárez, el 19 de julio de 1872, ocupó la Presidencia el licenciado Sebastián Lerdo de Tejada.

7.3 SEBASTIAN LERDO DE TEJADA

Amenguaron las encendidas disputas entre conservadores y liberales; pero éstos no supieron mantenerse unidos, de modo que el grupo comenzó a desgajarse para normar facciones personalistas que luchaban entre si con el mismo encono, pero sin tener ahora la excusa o la justificación de pelear por ideas. Durante la gestión de Sebastián Lerdo de Tejada se inauguró el ferrocarril de México a Veracruz, se incorporaron a la Constitución las Leyes de Reforma y se expulsó a las Hermanas de la Caridad. En vísperas de la sucesión presidencial de 1876, el general Porfirio Díaz se pronunció contra la reelección de Lerdo de Tejada y finalmente lo derrotó, no en las urnas, sino en la batalla de Tecuac.

Desde su primera comparecencia en calidad de presidente interino informó de su plan de gobierno y de los compromisos que estaba contrayendo.

El licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, asiste a la apertura de las sesiones del Congreso, el 16 de septiembre de 1872 y apunta en tan solemne ocasión los lineamientos de su administración: "El manifiesto que expedí el 27 de julio contiene los principios que me han servido y me servirán de norma en el breve período de mi administración. Ellos se reducen al cumplimiento de mis deberes, en la fiel observancia de la Constitución y las leyes.., El Ejecutivo se ha ocupado y se ocupará con el celo necesario, de introducir las economías que reclama la situación del Erario, y de mejorar cuanto sea posible todos los ramos de la Administración. Muy especialmente vigilará porque en el estricto cumplimiento de las leyes se desarrollen los principios democráticos, que son la base de nuestra organización política". 31_/ Lo anterior forma el plan de Gobierno y los compromisos que estaban contrayendo, mismos que carecen de medidas para cuantificar en informes posteriores el grado de cumplimiento de la acción gubernamental.

En el discurso de toma de posesión, da a conocer los objetos preferentes del Gobierno, los que como la gran mayoría no tienen conexión con otras administraciones ni se dan cifras o medidas cuantificables para una medición posterior. "Con la íntima convicción de mis deberes, estimaré siempre como objetos preferentes del Gobierno, la buena y pronta administración de justicia, el orden y moralidad en la administración, el respeto inviolable á la propiedad y á todas las garantías individuales, el constante empeño para mantener la seguridad pública, el mayor desarrollo de la educación del pueblo, y toda la protección posible al comercio, a la industria y a la agricultura, fuentes de la riqueza y prosperidad social". 32_/

El Presidente Lerdo de Tejada, al clausurar las sesiones el 15 de diciembre de 1872, da cuenta de los proyectos del nuevo presupuesto, el programa de obras y de vías férreas. "Cumpliendo con la prescripción constitucional, ha presentado ayer el Ejecutivo los proyectos de nuevo Presupuesto, . Muy provechosas serán las disposiciones dictadas para continuar las obras de algunos caminos, y para extender más las líneas telegráficas que abrazan ya una gran parte de nuestro extenso territorio.

Al usar el Ejecutivo de la autorización relativa a las empresas de nuevas vías férreas, oírá todas las propuestas, examinará todas las condiciones y pesando las ventajas y las dificultades, someterá al Congreso los proyectos que considere más útiles al bien nacional". 33_/

Expresa el Presidente Lerdo de Tejada, el 16 de septiembre de 1875, su satisfacción por la realización del proyecto para la instalación de un Senado. "Por la primera vez, bajo el régimen político establecido en 1857, viene a funcionar compuesto de dos cámaras el Poder Legislativo de la Unión. La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque se combina la representación igual de los Estados con la proporcional á la población.." 34_/ Después de 8 años de presentado el proyecto respectivo, éste fue concluido.

A pesar de que la situación económica del país seguía crítica fue muy poco lo que al respecto informó a la ciudadanía.

El 16 de septiembre de 1876, el Presidente Lerdo de Tejada informó al Congreso: "Siempre ha sido la cuestión hacendaria una de las que más seriamente han ocupado la atención de los Poderes públicos. Aunque estaba lejos todavía de resolverse en los años anteriores, se había logrado por una especial sucesión de medidas administrativas y con el apoyo del Congreso, un positivo adelanto que conducía al importante objeto de regularizar los gastos de la Administración nivelando los ingresos con los egresos". 35_/

En materia de educación, Sebastián Lerdo de Tejada externó su profunda preocupación por la instrucción primaria generalizada y la necesidad de reformas al sistema educativo.

Con fecha 1° de abril de 1873, el señor Lerdo de Tejada al abrir el Congreso sus sesiones, vuelve a plantear el programa educativo: "Aunque una ley vigente consignó el principio de la instrucción primaria obligatoria, no han sido eficaces para ese fin las reglas establecidas". 36_/ Continúa abordando el problema educativo: "Grandes son los bienes de la instrucción superior, para no omitir lo que pueda extenderla o perfeccionarla; pero mayores e imponderables son los beneficios de generalizar la instrucción primaria, base segura de la elevación del carácter de los ciudadanos y de la grandeza nacional". 37_/ Entre líneas, se deduce una profunda transformación de la política educativa para dar nuevamente atención a la instrucción primaria generalizada, esfuerzo que fue un compromiso del Gobierno y un plan del Presidente Victoria.

Su comparecencia del 16 de septiembre de 1873, se refiere al proyecto de educación: "Cree el Ejecutivo deber recomendar á la ilustrada consideración del Congreso, el proyecto pendiente sobre las bases necesarias para la reforma del sistema de Instrucción pública..." 38_/

1°. de abril de 1874, El Presidente Lerdo de Tejada, presenta información sobre un esfuerzo para llevar a cabo las estadísticas en materia de instrucción pública. "Se

esta procurando con celo formar la estadística de la Instrucción pública en todo el País" 39_/_

Informa del avance de la instrucción pública. "La Instrucción pública ha continuado mereciendo una preferente atención. Tanto en las escuelas primarias como en las profesionales. Se procura aumentar continuamente los elementos de enseñanza, ya fundando nuevamente cátedras, ya proveyendo a todas de los instrumentos y demás objetos útiles para la enseñanza práctica". 40_/_

En lo relativo a comunicaciones informó acerca del avance del proyecto del canal interoceánico y la reparación de algunas vías de comunicación, como son las telegráficas.

El Presidente Lerdo de Tejada el 21 de enero de 1874, ante el Congreso y con referencia al programa para la construcción de un canal interoceánico, insistió: "Prorrogado por un año el término concedido a la Compañía que intente ejecutar la comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec, hay una nueva esperanza de que se realice esta obra de tan alto interés, justamente reconocido por todos los Gobiernos de la República". 41_/_ No obstante las continuas menciones sobre el canal, afortunadamente para la integración del país, nunca fue realizado.

"La rebelión ha aplazado estas esperanzas, como ha detenido la realización de muchas mejoras materiales. Sin embargo, notorios son los esfuerzos del Ejecutivo para conservar algunas importantes obras de servicio público, y para continuar en lo posible otras. Constantemente ha tenido que reparar en algunos lugares y que reponer en muchos por completo, las líneas telegráficas que se extienden en el territorio de la República, tan útiles para el servicio administrativo como necesarias para el comercio y para todas las relaciones sociales". 42_/_

Las fuerzas armadas en esa época pasaron a segundo plano en virtud de que aunque hubo pequeños brotes y se vio la necesidad de vigilar las costas, en relación con los períodos anteriores se consideraron de poca importancia.

Con respecto a la vigilancia de las costas, señala que el proyecto para evitar los grandes inconvenientes se podrá sortear con la compra de cuatro buques guardacostas: "Bien convencido el Ejecutivo de que la falta de vigilancia en nuestras inmensas costas de ambos mares, ocasiona graves inconvenientes para el Erario y para el comercio de buena fé, ha determinado comprar cuatro buques guardacostas para situar dos en el Golfo de México y otros dos en el Pacífico". 43_/_

En las comparecencias del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada se menciona fundamentalmente la situación que vivió México, debido a sublevaciones en el interior de la República

En enero de 1876, hubo un levantamiento de armas en Tuxtepec, Oaxaca, contra el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, que favorecía al general Porfirio Díaz.

Como lo mencionó el Presidente Lerdo de Tejada en alguno de sus informes la inestabilidad política por la que México había pasado aplazó las esperanzas de progreso y detuvo la realización de mejoras materiales, pero gracias a notorios esfuerzos se pudieron conservar algunas obras y continuar con otras.

Desde la época del Presidente Lerdo de Tejada se mencionaba como objeto preferente de su Gobierno la moralidad. Propósitos todos ellos de buena fé, que jamás tendrán resultados prácticos por la falta de mecanismos que aseguren no solamente el castigo para sus infractores, sino medidas de motivación y prevención, como serían entre otras, el establecimiento de un servicio civil de carrera para los funcionarios del sector público, central y paraestatal.

7.4 PORFIRIO DIAZ

Se levantó en armas, conforme al Plan de Tuxtepec, y al triunfar el movimiento, Lerdo de Tejada abandonó la capital y se refugió en Estados Unidos. El vencedor convocó a elecciones y fue electo presidente en mayo de 1877. El lema de Tuxtepec había sido la no reelección; así, en 1880 entregó el gobierno al general Manuel González.

Desde su primera gestión presidencial, el principal cuidado de Porfirio Díaz fue consolidarse en el poder. En el orden político procuró dominar el Poder Legislativo, que hasta los tiempos de Juárez había sido poderoso opositor del Ejecutivo. Para ello manejó las elecciones de senadores y diputados de manera que sólo tuvieron acceso a las cámaras quienes le eran incondicionales. Se recurrió al fraude electoral por la violencia. El Congreso decayó completamente y se convirtió en apéndice del Ejecutivo, sin otro fin que dar al régimen una apariencia de legalidad y democracia. La misma política fue ejercida en los estados; se impusieron gobernadores adictos al presidente, de manera que la federación desapareció de hecho y se instauró un centralismo presidencial absoluto. El Poder Judicial se acomodó fácilmente a las circunstancias. Díaz sofocó toda rebelión aún en sus principios.

En las comparecencias ante el Congreso el presidente Díaz presentó los lineamientos de su programa y destacó entre ellos el de la no reelección.

El general Porfirio Díaz el 21 de marzo de 1876 proclamó el Plan de Palo Blanco, dentro del cual destacaba de manera importante que tendría el carácter de Ley Suprema la no reelección del Presidente de la República.

El 1° de abril de 1877 como encargado del Poder, el general Porfirio Díaz al abrir las sesiones del Congreso, dirigiéndose a los ciudadanos diputados mencionó: "Una de las promesas más solemnes que la revolución consignó en un plan político fue la de que, en lo sucesivo, tendrá carácter de ley suprema, la no reelección del Presidente de la República y Gobernadores de los Estados. Me es grato, ciudadanos diputados, tomar el único partido que me es lícito en el cumplimiento de esa obligación contraída con el País, remitiéndonos, como lo haré mañana, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la iniciativa correspondiente. Toca al Poder Legislativo de la Unión y á las Legislaturas de los Estados, elevar ese pensamiento al rango de precepto constitucional" .

El 5 de mayo de 1877, Porfirio Díaz al protestar como Presidente electo menciona los lineamientos de su programa, informando además que el mismo fue dado a conocer en la apertura de las sesiones del Congreso y los comenta nuevamente de la manera siguiente: "Reanudar y ensanchar nuestras relaciones con el extranjero, sin sacrificio del decoro de la República; respetar la soberanía de los Estados; conservar inviolables las garantías individuales; moralizar la administración; promover las mejoras materiales; garantizar todos los intereses legítimos, y asegurar, en fin, en mi esfera de acción, las conquistas que la revolución ha hecho, tales son los principios cardinales de ese programa". 44_/

El 16 de septiembre de 1879, el general Porfirio Díaz vuelve a reafirmar su convicción en la no reelección como principio básico del Plan que lo llevó al poder con estas palabras: "La Legislatura del Estado de Morelos ha iniciado una reforma constitucional, según la que se permite la reelección del Presidente de la República y la de los Gobernadores de los Estados; con los requisitos que establezca la misma iniciativa. No es la oportunidad de que el Ejecutivo exprese su juicio sobre esta materia; pero si debo hacer ante el Congreso la solemne protesta de que jamás admitiré una candidatura de reelección, aun cuando ésta no fuere prohibida por nuestro Código, pues que siempre acataré el principio de donde emanó la Revolución iniciada en Tuxtepec" 45_/

Aunque con los años transcurridos sea más fácil hacer un grave señalamiento, las palabras anteriores han opacado la personalidad del general Porfirio Díaz y su posterior gestión se ha considerado de retroceso en la vida independiente de México, por su deslealtad a las convicciones que aparentemente y sin que nadie

forzara estuvo reafirmando ante la Soberanía Nacional, ya que fueron promesas incumplidas y una burla a su pueblo.

En ese período se llevaron a cabo varios planes para la reorganización de la hacienda pública.

Se llevaron a cabo diversos planes de reorganización administrativa para reprimir el fraude y hacer eficaz la percepción de los impuestos y la reorganización del servicio fiscal con la puesta en práctica de tales medidas. En esta etapa se facilitó la recaudación y se pudo hacer frente a los gastos públicos.

En este primer período 1877-1880, las comparecencias del Presidente Díaz en las sesiones de apertura o clausura del Congreso, informan sobre los proyectos del Presidente y los planes para la reorganización de la Hacienda Pública, la consolidación de la deuda pública, el pago de sus intereses y el arreglo de las amortizaciones.

Asimismo, informó acerca de nuevos programas para la reforma de la administración de la justicia.

El 19 de septiembre de 1877, el general Díaz en la apertura del primer período de sesiones, señala nuevos programas para la reforma de la administración de la justicia que había venido ocupando espacio en informes de otros presidente y que por la falta de integración, volvió nuevamente a presentarse como proyecto cuando afirmó que en esta ocasión "...propondrá también varios proyectos de ley sobre organización de los tribunales, reformas del Código de procedimientos del Distrito, y de la Ley de Amparos, en los puntos en que la práctica ha demostrado su inconveniencia ó ineficacia. 46/

En el campo de la política exterior los efectos del primer período iban encaminados a lograr el aprecio y aceptación de las naciones extranjeras, estrechando relaciones internacionales y su reanudación de nexos diplomáticos entre México y Francia.

Respecto a las comunicaciones presentó varios proyectos a la consideración de la ciudadanía.

En la misma fecha el 1° de abril de 1877, informa: "El desagüe del Valle de la Ciudad de México, obra tantas veces proyectada, está de nuevo en estudio, habiéndose comenzado ya algunos trabajos.

En el mes de febrero se proyectó un canal que debe unir el lago de Chalco a la estación de Tepexpam, del ferrocarril de Veracruz: una tercera parte de esta

importante vía está ya construída y antes de dos meses el canal se abrirá al tráfico. Se ha contratado ya la apertura de otro canal directo entre Chalco y México para la navegación por pequeños vapores, y está en arreglo la concesión respectiva para la construcción de un tercero, que una directamente esta ciudad con la de Texcoco". 47_/_

Cabría imaginarse los importantes recursos turísticos y facilidades en la vialidad del área metropolitana, de haberse realizado la infinidad de proyectos que al respecto se tenían en esa época. México desgraciadamente por la incongruencia en sus planes tiene graves problemas en la transportación, que ha hecho crisis por el uso irracional de los vehículos automotores.

El 1º de abril de 1878, se habla nuevamente del desarrollo de las obras para el desagüe de la Ciudad y Valle de México; se menciona el proyecto sobre el canal México-Chalco.

Más que un programa de Gobierno, como se ha expuesto en varias ocasiones en este trabajo, constituyen lineamientos generales de los que es difícil llevar a cabo una evaluación, por la falta de unidades de medida tanto en cantidad como en calidad. Es decir, que no son en esencia programas de Gobierno.

Cabe destacar que este plan político apoyado en el plan de la revolución reformada en Palo Blanco nunca fue cumplido por el Presidente Porfirio Díaz.

La etapa Porfirista incluye 30 años sólo interrumpida por la gestión del Presidente Manuel González, de 1881 a 1884.

Su posterior gestión se ha considerado de retroceso en la vida independiente de México.

7.5 MANUEL GONZALEZ.

Durante su gobierno inauguró el ferrocarril de México a El Paso, Texas; se fundó el Banco Nacional de México, se reanudaron las relaciones con Inglaterra; se reconoció la deuda a favor de los ingleses. Y se produjo la quiebra del Nacional Monte de Piedad.

Desde el inicio de su gestión presentó los lineamientos de sus programas de trabajo.

Durante el período de Manuel González, de 1881 a 1884, se continúa con el mismo sistema implantado por el Presidente Porfirio Díaz, en cuanto al manejo de las cuestiones internas y externas y en sus 8 comparecencias ante el Congreso, se informa acerca de los planes para modificar el sistema de contabilidad y lograr conocer con oportunidad los datos exactos para apreciar el movimiento de la deuda pública y el estado del tesoro. En sus informes se empieza a dar cuenta de la obra administrativa con la construcción de vías férreas y caminos de terracería, pero sin hacer referencia a la aplicación de programas establecidos.

La falta de conocimientos sobre la planeación hizo que en este período se llevara a cabo un proyecto de ingresos de inmigrantes: "Con objeto de traer al país inmigrantes que aumenten nuestra escasa población, el Ejecutivo ha celebrado contratos con diversas personas y sobre las bases más favorables para el país, que le han sido posible obtener en el transporte y establecimiento de dichos inmigrantes". 48/_

En los informes del general González se hacen ya menciones a actividades de gestión administrativa, como son: reconocimiento al cuerpo consular del servicio exterior mexicano, mejoras en el ramo de correos, incremento en la construcción y reparación de edificios públicos, de hospitales, conexión de cables submarinos entre México y los Estados Unidos, concesiones de líneas de vapores en el Atlántico y en el Pacífico, actividades mineras, reestructuración de la banca, reformas fiscales, reorganización del ejército y la marina y el establecimiento de la paz con los cuerpos policíacos.

El Presidente Manuel González al abrir las sesiones del Congreso el 16 de septiembre de 1882, señaló: "El personal del Cuerpo Administrativo ha sido aumentado en un subcomisario, el cual se encarga de todo lo relativo a la contabilidad de Marina. Ha quedado establecida la Sección de Contabilidad de Artillería, con el personal correspondiente y desempeña ya sus labores". 49/_ Ello constituye el primer dato en un informe presidencial que se relaciona con los servidores públicos y en especial el incremento de un empleado.

Surgieron otros importantes planes en el ámbito de la enseñanza; se logró la uniformidad de la primaria y el proyecto del establecimiento de una penitenciaría como apoyo al programa de impartición de justicia.

El 1° de abril de 1883, el general González toca el tema de la educación y se compromete como todos los presidentes a resolver el problema señalado: "Con el fin de conseguir la perfecta uniformidad en la enseñanza primaria, y de proporcionar a ésta su más conveniente desarrollo, la Secretaría del ramo estudia un proyecto de Escuela Normal, con la que indudablemente se alcanzarán esos ventajosos resultados". 50/_ Permanentemente habrá de ser el tema de planes,

programas y proyectos para la enseñanza primaria en todos los informes presidenciales hasta nuestros días, con escasos resultados.

El 16 de septiembre de 1883, el Presidente González, con relación al proyecto de la escuela normal indicaba: "Por último, la misma Secretaria ha continuado ocupándose del proyecto de Escuela Normal y se promete presentar en el próximo período, á la ilustrada consideración de la Cámara, la iniciativa correspondiente a fin de que mediante su resolución pueda plantearse un establecimiento de tanta importancia para la instrucción pública". 51_/_

El general González al abrir el 10° Congreso, el 16 de septiembre de 1881 señaló: "...se ha nombrado una Comisión especial formada de personas competentes, que estudie los diversos proyectos presentados para el establecimiento de una Penitenciaría" 52_/_

Al obtener el apoyo del Partido Liberal, el general Porfirio Díaz inicia su segundo período, según informa el Presidente Manuel González al abrir el período de sesiones del Congreso el 16 de septiembre de 1884 comenta "Casi por unanimidad, el voto de los electores se acaba de pronunciar en favor de uno de los ciudadanos de la República, de uno de los hombres más distinguidos del partido liberal". 53_/_

7.6 PORFIRIO DIAZ

La fórmula que expresa fielmente el concepto que Porfirio Díaz tenía de un gobernante y por supuesto, de su propia misión, es la bien conocida de "poca política y mucha administración", que con el tiempo se transformó en "cero política, mucha administración". Tan breve y tan sencilla como parece, tuvo las siguientes implicaciones:

- Trazar el camino más conveniente al país, así como determinar los medios de salvar los obstáculos que en él se presentaran.
- Las cámaras de senadores y de diputados deberán aprobar lo que el Presidente les propusiera porque ellas carecían de la información técnica que le dan al Ejecutivo sus Secretarías de Estado, y porque el Presidente no tiene otro afán que el desinteresado de servir al país.
- La opinión pública y el pueblo habla de confiar en la habilidad y el patriotismo de su Presidente y renovar esa confianza al palpar los frutos benéficos de su acción.

- La fórmula significó que la confrontación abierta, pública, de intereses, opiniones o sentimientos opuestos resultaba estéril y lo único fecundo era la acción presidencial encaminada siempre al progreso material con el mantenimiento del orden y la paz como su conducción necesaria.

Esta fórmula de "poca política, mucha administración" funcionó satisfactoriamente largos años porque el país ansiaba la paz, quería mejorar su condición económica y porque Porfirio Díaz demostró que podría mantener la paz y sabía como impulsar la economía nacional. Al final, sin embargo, se hizo cada vez más ingrata hasta provocar la rebelión maderista.

Jamás ha habido en el mundo una sociedad igualitaria en la que la riqueza se reparta en porciones exactamente iguales entre todos y cada uno de los miembros. Pero en México la desigual repartición de la nueva riqueza pareció muchísimo más marcada, y por ello no se le halló otra explicación que el apetito, insaciable de los ricos de hacerse cada día más ricos, a costa, por supuesto, de unos pobres. Esa dificultad para ascender de la capa inferior a la media y a la superior se palpaba desde luego en los terrenos económico y social, de modo que quien nacía pobre y era un don nadie, moría en esa misma condición. En un grado si se quiere mayor, esa dificultad se sentía en la vida propiamente política.

Venciendo poco a poco tales obstáculos, fue surgiendo una nueva generación de jóvenes que en la escuela obtuvieron sus títulos profesionales y que sentían la necesidad de hacerse presentes y abrirse paso, de destacar en la vida pública del país. Apetecían ocupar puestos en la administración pública, pero los encontraban ocupados desde tiempo inmemorial por ancianos. Los puestos eran pocos dentro del gobierno y menos todavía en lo que se llama iniciativa privada, sentían, en suma, que la sociedad mexicana estaba toda ella petrificada, y que a menos de sacudirla ellos mismos para renovarla, no tendrían cabida en ella. En las últimas elecciones del porfiriatto y por primera vez hacía treinta y tres años, se formaron varios partidos políticos para contender en julio de 1910, con el lógico resultado de que ni uno solo de los candidatos independientes obtuvo un escaño en el Congreso. Por lo que toca a las elecciones presidenciales, esos mismos partidos estuvieron dispuestos a reelegir una vez más a Porfirio Díaz si éste permitía que la elección de vicepresidente de la República fuera libre. Se desatendió esa justa y razonable petición, de modo que se impuso la fórmula reeleccionista Porfirio Díaz-Ramón Corral. Con todas las puertas cerradas, Madero decidió lanzarse a la rebelión armada el 20 de noviembre de 1910, y seis meses después caía estrepitosamente un régimen de gobierno que había sobrevivido en el poder treinta y cuatro años.

El Presidente Díaz, en sus diversas comparecencias informó de los logros obtenidos en su gestión, más nunca presentó un plan de gobierno con el cual se pudieran evaluar los logros. En treinta y cuatro años de gestión, como podremos ver no presentó los objetivos concretos que se había propuesto alcanzar.

En todas las comparecencias ante el Congreso se informa de los logros que se habían venido obteniendo en las relaciones con el exterior, modificación de leyes, mejoramiento de los servicios de correos, telégrafos, reorganización de dependencias del Ejecutivo, aumento en la construcción de vías férreas, control de los desórdenes públicos con la participación activa de las fuerzas federales y control de sublevaciones en diversas partes del Territorio Nacional, pudiendo afirmar que son escasas las menciones o referencias a planes, proyectos y programas de Gobierno.

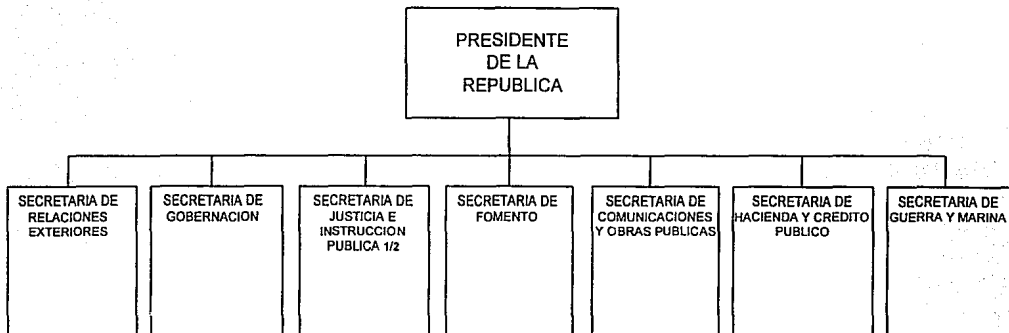
Señala los proyectos de la Comisión Geodésica DF Triangulación, así como el proyecto sobre la reorganización de la Contaduría Mayor. "Penetrado como está el Ejecutivo de que no puede haber buena administración de Hacienda sin una vigilancia y una comprobación enteramente eficaces, se promete hacer todo lo necesario dentro de la órbita de sus facultades, para lograr ese objeto y facilitar a la Cámara de Diputados el desempeño de la alta misión que en esta materia le encomienda la Carta Fundamental". 54_ /

El general Porfirio Díaz el 16 de septiembre de 1903, da cuenta de manera somera sobre la gestación de la Revolución Mexicana en las siguientes palabras: "En los últimos meses se ha hecho perceptible un movimiento político preparatorio de las elecciones de Poderes de la Federación, que deben verificarse el año próximo...Desgraciadamente, no todas las manifestaciones de propaganda electoral han sido dentro de las formas pacíficas del derecho y á impulsos de agitadores: movidos por intereses personales, se han producido algunos desórdenes que la policía ha reprimido con verdadera moderación:". 55_ /

La última comparecencia del general Porfirio Díaz como Presidente de México, fue al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 1° de abril de 1911. El contenido de su informe resulta contrastante con el que años atrás en la misma fecha, pero en el año de 1877, replanteara el postulado del Plan de Palo Blanco, cuando afirmaba: "El principio de no reelección de los funcionarios del Poder Ejecutivo, que derivan del sufragio popular, no había sido puesto a discusión en épocas recientes en ninguna Asamblea legislativa de la República, razón por la cual el Ejecutivo Federal no había juzgado conveniente manifestar su opinión sobre un asunto, cuya indole es más bien del resorte de dichas: Asambleas". 56_ /

En el terreno económico se dieron pasos firmes con objeto de lograr el saneamiento de las finanzas de la nación.

DECRETO QUE ESTABLECE EL MODO COMO DEBEN DISTRIBUIRSE
LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECRETARIAS DE ESTADO.
13 DE MAYO DE 1891 (*)



1 El 18-V-1905, se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

2 El 10.-VII-1905, se crea la Secretaría de Justicia.

(*) La Constitución de 1857 estableció en el artículo 86:

* Para el Despacho de los negocios de orden administrativo de la federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

El general Porfirio Díaz al abrir el Congreso el 1° de abril de 1885, da cuenta de que diseñó un plan general de organización administrativa, con el objeto de aumentar las entradas del erario y lograr economías, llevándose a cabo modificaciones a las leyes impositivas y reformas a las oficinas federales.

El general Díaz el 1° de abril de 1894, al abrir el Congreso, hace referencia al plan hacendario, para el equilibrio de los presupuestos del Gobierno: "En la extensa exposición de motivos dirigida al Congreso con la iniciativa de presupuestos para el año fiscal de 1894 á 1895, habréis encontrado no sólo una sinopsis de las medidas que se dictaron para dominar las dificultades de la situación, sino también las ideas y los lineamientos generales que informan y caracterizan el plan hacendario á que el Ejecutivo pensaba sujetarse....Formaba parte integrante del programa aludido, la operación de crédito para cuya realización se sirvió el Congreso conceder las autorizaciones necesarias, estando destinada á consolidar la deuda flotante que, por sus cortos plazos de amortización, ha sido obstáculo insuperable para el equilibrio de los presupuestos. Más, si bien la operación mencionada llegó á contratarse y tuvo un principio de ejecución, las mismas causas antes expresadas han impedido hasta ahora su completo desarrollo". 57_/_

El Presidente Díaz el 1° de abril de 1896 al abrir el Congreso de la Unión sus sesiones, hace referencia al proyecto para la abolición de alcabalas: "No por esperada menos plausible la acogida que encontró en las legislaturas de los Estados, el proyecto sobre abolición de alcabalas en toda la República; y como según se espera, el primero de julio próximo se llevará á cabo esta importantísima reforma, el Ejecutivo, para facilitar su cumplimiento en la parte que corresponde á la Federación, y en ejercicio de las autorizaciones que os habéis servido concederle, ha puesto en vigor, desde el mes de Enero de este año, la primera de las disposiciones que exige la supresión de los derechos de portazgo y de consumo, y pronto promulgará las demás que complementan su programa respecto de la expresada reforma constitucional". 58_/_

El 1° de abril de 1907 hace del conocimiento de la Representación Nacional la imposibilidad de llevar a cabo el plan de intervención en las compañías de ferrocarriles: "Hubiera deseado informaros de los pasos dados en virtud de las facultades que el Ejecutivo confirió la Ley del 26 de diciembre último para consagrar en manos de una compañía mexicana de la que el gobierno tuviera la mayoría de las acciones, las propiedades de las actuales compañías de los Ferrocarriles Nacionales de México y Central Mexicana; más no ha podido alcanzarse hasta ahora no obstante los arreglos preliminares que se han celebrado, un resultado definido en este negocio, por la mala situación de los mercados públicos extranjeros y la necesidad de estudiar cuidadosamente la forma legal que deba darse". 59_/_ "La agricultura es considerada como una de las fuentes principales de la riqueza pública". 60_/_

El 16 de septiembre de 1896, el general Díaz al inaugurar las sesiones del Congreso, vuelve a hacer referencia a planes educativos: "El pensamiento de uniformar la instrucción primaria elemental bajo un mismo plan científico y administrativo, se ha llevado a cabo en el Distrito y Territorios Federales, merced el decreto que por iniciativa del Ejecutivo, tuvo á bien expedir el Congreso". 61_/_

El general Díaz el 16 de septiembre de 1904, nuevamente insiste en planes educativos: "Convencido el Gobierno de la trascendencia que tendrá en la realización de sus propósitos de organizar la educación nacional el envío de profesores al extranjero á fin de que se familiaricen con los métodos y procedimientos escolares que habrá que plantear en nuestras escuelas, ha comenzado á ejecutar un plan llamado á mucho desenvolvimiento..." 62_/_

En las postrimerías del régimen Porfirista se fundó la Universidad Nacional de México. El presidente Díaz a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso el 1° de abril de 1910 señalaba: "El Consejo Nacional de Educación Pública ha estudiado en sus últimas sesiones un plan general de educación física relativo a todos los grados de la enseñanza; el reglamento vigente sobre servicio higiénico escolar y, sobre todo, el proyecto de ley constitutiva de la Universidad Nacional que próximamente será presentado á la consideración de las Cámaras". 63_/_

Presentó algunas reformas tanto a la administración pública como a la de justicia.

El 1° de abril de 1901, al abrir sus sesiones el Congreso, el general Díaz informaba: Se encuentra en estudio otro proyecto importante, sobre el establecimiento de un registro público por cuyo medio se pueda fácilmente comprobar en cualquier época, la autenticidad de una disposición legal o administrativa de observancia general". 64_/_

El 1° de abril de 1907, el presidente Díaz informa de los proyectos para mejorar la administración de la justicia: "...bajo la dirección del Ministro de Justicia, se reunieron las comisiones técnicas que han estado examinando y discutiendo esos proyectos". 65_/_

En política exterior se efectuaron las negociaciones para el arreglo del Chamizal, el cual hasta la gestión del licenciado Adolfo López Mateos fue entregado a México.

El 1° de abril de 1911 informaba: "El 24 de enero último se firmó el canje de ratificaciones de la Convención para el arreglo del caso del Chamizal, con lo que se cierran las largas negociaciones, de más de quince años, seguidas por cierto, con la mayor cordialidad, entre México y los Estados Unidos, hasta llegar á un

acuerdo por el que en definitiva se resolverá tan delicado asunto. De conformidad con dicho Tratado, la Comisión de Arbitraje que fallará el caso, se reunirá por primera vez en El Paso, Texas, el próximo 15 de mayo". 66_/_

En esa época se llevaron a cabo, grandes proyectos en el sector comunicaciones: correos, telégrafos, vías férreas y puertos, como a continuación vemos en los informes presidenciales.

El presidente Díaz al abrir el Congreso el 1° de abril de 1888. "Siguiendo el plan adoptado de establecer comunicación diaria entre la capital de la República y las oficinas de cambio con el extranjero, situadas en nuestros puertos y fronteras, quedaron organizados en estos últimos meses, correos diarios a Acapulco, Tepic y Colima y muy pronto quedará también establecido igual servicio entre la Capital y el Puerto de Mazatlán". 67_/_ Previo a estos informes, no se encontró ningún antecedente sobre el plan al que se hace alusión.

El 16 de septiembre de 1894, el general Díaz se refiere a: "Esta llevándose á cabo el proyecto general para el alumbrado marítimo de Salina Cruz, puerto terminal en el Pacífico del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec. Hoy se inaugura en ceibaplaya una planta de luz, cuyo establecimiento era necesario para el comercio de cabotaje". 68_/_

El general Díaz el 1° de abril de 1897, al abrir sesiones el Congreso, indicaba: "En virtud de un nuevo programa, se han introducido los Telégrafos Federales: el servicio á todas horas del día y de la noche en las principales poblaciones de la República; la creación de sucursales, buzones y tarjetas telegramas en la Capital..." 69_/_

En este como en muchos otros casos; de las escasas referencias a programas, se puede advertir que no se dan a conocer previamente, simplemente se informa de un nuevo programa pero no hay un conocimiento anterior a las labores que habrán de realizarse por parte del Ejecutivo.

Las construcciones en obras públicas más importantes fueron: Programa para el Desagüe del Valle de México, que se concluyó el 17 de marzo de 1900; construcción del Puerto de Veracruz; los proyectos relativos a los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, iniciándose también las obras del Puerto de Manzanillo.

Registramos un paso decisivo y constituye el antecedente de la intervención del Gobierno mexicano en materia económica, al abandonar su actividad fundamental de atender los servicios públicos, o lo que se conoce como Estado Gendarme, cuando da cuenta a las Cámaras de: "Acaba de concertarse una de las

operaciones que juzgo de más importancia y de mayor trascendencia, para el porvenir de la República, que es la intervención del Gobierno, no como Poder Público sino con el carácter de interesado principal en la dirección superior de tres de nuestras más grandes empresas de ferrocarril: la del Nacional de México, la del Internacional y la del Interoceánico".70_/_

Sobre planes de comunicación, "con gran solemnidad se inauguraron en enero último, para el servicio transcontinental, el ferrocarril del Istmo y los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, pues aunque no están terminadas las obras, ya hay abrigo y medios de carga y descarga para las embarcaciones. Así ha comenzado á realizarse el trascendental proyecto de construir en nuestro territorio una fácil vía de comunicación entre los dos océanos de América, después de tantos años de espera y de haberse emprendido en otros lugares costosos trabajos á fin de lograr esa comunicación tan importante para el comercio. . ." 71_/_

También se realizaron importantes obras públicas de desarrollo urbano, principalmente en la capital de la República.

El 16 de septiembre de 1893 al abrir el Congreso el Presidente Díaz, se refiere al proyecto para evitar inundaciones en la Ciudad de México. "Las obras de conservación de ríos y canales del Valle de México han continuado ejecutándose con regularidad, y se está estudiando el régimen de los primeros, con la mira de formar el proyecto conveniente para evitar las inundaciones ocasionadas por insuficiencia de los cauces; así como para utilizar mejor las aguas de dichas corrientes". 72_/_

Cabe comentar que la administración del general Porfirio Díaz, durante catorce años llevó a cabo de manera insistente una obra muy importante para la vida de la Capital de la República.

El 1º de abril de 1900, al abrir las sesiones el general Díaz informaba: "Fueron inauguradas, con la solemnidad que el hecho merecía, las obras del Desagüe del Valle de México... ha dado cima al ideal de tres siglos, salvando á nuestra Capital de que la inunden sus próximos lagos y de que la infesten por falta de salida, sus propios deshechos". 73_/_

El 16 de septiembre de 1902, el Presidente daba a conocer el proyecto para el abastecimiento de aguas a la Capital de la República, cuando afirmaba: "Entre las necesidades de mayor interés para la población de la Capital, se cuenta sin duda, la de manejar y aumentar el agua potable. Al efecto, se estudia actualmente un importante proyecto que sobre el particular ha presentado la comisión técnica nombrada por el Ayuntamiento" 74_/_

Al abrir las sesiones el 1° de abril de 1905, el general Porfirio Díaz mencionaba: "Las obras públicas de la Capital han continuado atendidas con empeño. La ejecución del plan de saneamiento no se ha interrumpido " 75_/_

El 16 de septiembre de 1905, vuelve a mencionar el Presidente Díaz: "La ejecución del Plan de Saneamiento de la Capital ha seguido progresando sin interrupción..." 76_/_

La Junta Central de Bosques: "Estudió el proyecto de construir una duna artificial, al N.O. de Veracruz, para contener la formación y el avance de los médanos, en beneficio de la salubridad de este puerto". 77_/_

A continuación podemos constatar la insuficiencia que en materia de alimentos se padecía en ese régimen, así como estudios que se efectuaban para el mejoramiento de la flora y la fauna.

En abril de 1910, el general Díaz señalaba: "En cumplimiento del decreto de 20 de octubre último, se nombró por la Secretaría de Gobernación una junta encargada de la compra de maíz y frijol y de su distribución, en forma de evitar el alza de precios que, con motivo de la pérdida parcial de las cosechas, se iniciaba de manera alarmante. En los Estados Unidos se han comprado cerca de quinientos mil hectolitros de maíz, y alguna pequeña cantidad de frijol en Europa. Más de la mitad de aquel se ha distribuido ya, vendiéndose, en promedio, á un precio inferior á su costo y tomándose todas las precauciones posibles para que esto redunde en beneficio de los consumidores. De esta manera se ha evitado que suba el precio del maíz, que es artículo de mayor importancia en nuestra alimentación popular. Estimando interpretar rectamente las altas miras en que se ha inspirado la Representación Nacional, el Ejecutivo se propone continuar las operaciones, hasta que las nuevas cosechas restablezcan la situación normal, y á ese fin tendrá la honra de iniciar próximamente la prórroga del término señalado en el citado decreto de 20 de octubre". 78_/_

En abril de 1900, se menciona por primera vez la erradicación de la plaga de la naranja y la creación de la Comisión de Parasitología Agrícola, para combatirla mediante un plan.

Estudio de la flora y la fauna: "Por su parte el Instituto Médico, que va ensanchando su programa, ha empezado el estudio sistemático de la flora y la fauna del Valle de México; ..." 79_/_

Podemos ver que en esa época se empezaron a elaborar programas para estimular tanto el comercio interno como el exterior y robustecer las industrias de exportación.

El 1° de abril de 1888, hace referencia del programa de estímulos al comercio que al igual que el anterior, no habían sido dados a conocer en informes anteriores, cuando señala: "Siguiendo el Ejecutivo el programa que se ha propuesto de procurar franquicias al comercio, libertándolo de restricciones innecesarias, ha ido modificando el Arancel vigente según la experiencia lo ha venido indicando". 80_/_

Hace referencia a aspectos de previsión en lo que a exportación se refiere: "Precisamente á causa de las incertidumbres del porvenir, el Ejecutivo procura avivar y robustecer la actividad de nuestras industrias de exportación, porque ese movimiento influirá para que se alcance la estabilidad, siquiera sea relativa, en el valor de nuestra moneda respecto á la de aquellas naciones con quienes estamos más unidos en materia de intereses". 81_/_

La falta de estabilidad del peso mexicano se ha debido fundamentalmente, a que no han existido planes de continuidad para desarrollar el mercado de exportación.

En la etapa que analizamos, el Gobierno de Porfirio Díaz adoptó, con respecto a la tenencia de la tierra, dos programas básicos que eran:

- Fomentar la colonización.
- La redistribución de extensos lotes baldíos de propiedad nacional entre particulares.

Podemos afirmar que hubo un fracaso en cuanto a los objetivos de colonizar y distribuir la tierra entre pequeños propietarios, y la producción agrícola y ganadera, no tuvo un adecuado desarrollo.

Puede notarse la falta de información y datos estadísticos para el Gobierno, al mencionar el Presidente Díaz el 1° de abril de 1910: "La vaguedad é inexactitud de los datos que posee el gobierno, sobre los terrenos de la Nación, y las dificultades que por tal causa ocurrían en las transacciones sobre esa clase de predios, obligaron al Ejecutivo a suspender desde el veintisiete de julio último, las ventas de terrenos nacionales y á iniciar ante las Cámaras Colegisladoras una Ley que también suspendiera los denuncios de terrenos baldíos y autorizara la creación de una Comisión Agraria, que sin más interés que el conocimiento de la verdad procediera á la rectificación, mensura y estudio de esos bienes nacionales. Aceptadas por el Congreso esas ideas, fue promulgado el decreto correspondiente el 29 de Diciembre último". 82_/_

En el campo de la minería el presidente Díaz trató de ensanchar el terreno de utilización de la plata con objeto de conseguir la estabilidad de los tipos de cambio al mencionar: "El Ejecutivo, al llevar á la práctica ese programa, ha procurado

también, por todos los medios compatibles con el objeto final de los estudios y trabajos emprendidos, proteger la minería nacional, rectificando el criterio que, por desgracia, era cada día más general y desfavorable á la plata, y promoviendo cuanto puede ensanchar la esfera de aplicación de ese metal". 83_1

En lo que respecta al sector salud el presidente Díaz, el 16 de septiembre de 1908 informa: "Concluído el proyecto para el manicomio general...". 84_1

Al concluir el porfiriato, México, pasó, de tener en 1877 un solo ferrocarril de 460 kilómetros, a toda una red ferrocarrilera: 19,000 kms. de vías construídas Paralelamente las comunicaciones postal, telegráfica y aún telefónica, se ampliaron; se hicieron obras portuarias considerables en Veracruz, Tampico y Salina Cruz. Avanzado el porfiriato, se creó una serie de bancos que hicieron posible un ensanchamiento de la agricultura, la minería, el comercio y la industria. En suma, el país en su conjunto, mejoró su economía y progreso material.

La evolución que se aprecia en todos los informes se debió fundamentalmente a que en épocas pasadas de insurrecciones y guerras, el pueblo no había tenido la oportunidad de disfrutar una "paz" como en esta etapa de dictadura.

Pudimos comprobar la insuficiencia que en materia de alimentos se padecía en ese régimen.

Lamentablemente hasta nuestros días ha existido un descuido para realmente fortalecer el sector primario de la economía de México y convertir en una realidad el que la agricultura sea una de las fuentes principales de las riquezas, ya que en el futuro los alimentos y los energéticos definirán el destino de los pueblos.

En los últimos años del Gobierno de Porfirio Díaz los presupuestos en los informes presidenciales, comenzaron a tener buenos resultados.

En esa época la situación de dependencia de México se expresaba en su monoexportación de la plata y debido a esto las maniobras especulativas de los países hegemónicos ponían en juego la estabilidad y los tipos de cambio, por lo que en este informe se afirma que se ha impedido llevar un completo desarrollo del plan hacendario que se habían trazado y son escasas las afirmaciones de un presidente, en cuanto a planes y programas de Gobierno y el grado de su cumplimiento.

Hubo una gran penetración de los capitales extranjeros y puede apreciarse en la gran dependencia que adquirió México con su deuda exterior.

Dentro de la administración de Porfirio Díaz se formaron dos grupos que deseaban que sus candidatos ocuparan la vicepresidencia de la República con el anhelo de reemplazar al dictador.

Un grupo llamado "de los científicos" se agrupaba en torno de José Ives Limantour y otro alrededor del general Bernardo Reyes.

Por otra parte, existía ya una posición abierta de los antirreeleccionistas que empezaron a ganar partidarios.

Surgió por aquellos días un libro escrito por Francisco I. Madero, titulado La Sucesión Presidencial en 1910. En él se delineaba un programa de acción que consistía básicamente en:

- Rechazo del recurso de las armas.
- Creación del Partido Antirreeleccionista; la puesta en práctica de libertad de sufragio y no reelección.
- Transacción con el general Porfirio Díaz para fusionar las candidaturas, de modo que siguiera el general Díaz de presidente, pero el vicepresidente de parte de las Cámaras y los gobernadores de los estados serían del partido antirreeleccionista.

Madero fue aprehendido y esto favoreció que se incrementara su personalidad política.

Después de su fuga, el señor Madero formuló el Plan de San Luis fechado el 5 de octubre de 1910.

Este plan señalaba el 20 de noviembre como fecha para que el pueblo tomara las armas. Sin embargo, esto no pudo realizarse. No obstante, el Plan de San Luis preparó la insurrección popular.

El movimiento al que convocó Madero en su inicio no tuvo realización, pero a partir de marzo de 1911 hubo un apoyo en todas las entidades federativas. Se caracterizó por una agitación permanente en todo el territorio nacional.

La insurrección logró derribar en pocos meses el régimen de Porfirio Díaz, que por más de 30 años se apoderó del Ejecutivo Federal.

Por el Tratado de Ciudad Juárez, el 21 de mayo se acordó que el presidente Díaz renunciara y que el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, se encargara interinamente de la presidencia.

La renuncia de Díaz fue presentada el 25 de mayo de 1911.

7.7 FRANCISCO LEON DE LA BARRA.

El interinato de Francisco León de la Barra no pudo ser una restauración, pero sirvió para provocar nuevas discordias entre los revolucionarios. Unos porque vieron frustrados su acceso al poder; otros porque consideraron que transar era liquidar la revolución; muchos porque sucumbieron a la intriga que desde el poder urdían para dividir al movimiento, los hombres del antiguo régimen.

En su breve gestión, Francisco León de la Barra presentó algunos proyectos como el de la estructuración de la beneficencia pública, algunas escuelas rudimentarias, la creación de una oficina que regulara las relaciones del trabajo y la pacificación del país.

El Presidente Francisco León de la Barra al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 16 de septiembre de 1911, informa sobre: Proyecto de estructuración de la beneficencia pública de la manera siguiente: "La Beneficencia Pública ha sido también materia de gran atención por parte del Ejecutivo y está á punto de formalizarse un proyecto para la completa reorganización del ramo. Entre los proyectos secundarios que se hayan igualmente en estudio, cabe hacer mención del relativo á aprovechar una extensión de terreno limítrofe" 85_/

Proyecto Educacional: "Se ha promulgado ya el proyecto relativo al establecimiento de escuelas rudimentarias en la República. Además de las Escuelas Primarias Superiores Gertrudis Armendáriz y Vasco de Quiroga para niños y niñas respectivamente, que se han inaugurado en la Colonia Morelos, se inaugurarán también próximamente las escuelas superiores y las cinco elementales autorizadas por el Presupuesto". 86_/

Proyecto de la oficina que regule las relaciones de trabajo: "Próximamente se someterá a vuestra aprobación un proyecto para el establecimiento de una oficina nacional que se encargará de formar los reglamentos de trabajo y de ejercer una vigilancia continua y eficaz para que dichos reglamentos sean estrictamente cumplidos y que tendrá también á su cargo la reunión de todos aquellos datos estadísticos que pongan al trabajador en condiciones de encontrar con facilidad y

rapidez el medio de dar empleo fructuoso á sus actividades. Dicha oficina tendrá también entre sus atribuciones, la de mediar, amistosamente, en todos los conflictos que se susciten entre el capital y el trabajo, y cuya solución pronta y equitativa es de tan indiscutible interés para la comunidad". 87_/_

Programa de Gobierno en el interinato: "Los hechos que acabo de enumerar nos dan á conocer los esfuerzos realizados por mi gobierno en el cumplimiento de la primera parte del programa que tenía enfrente: la pacificación del país no sólo por medio de medidas directas y conducentes de una manera inmediata a la destrucción de los focos de desórdenes, sino por iniciativas encaminadas al estudio de los grandes problemas económicos, cuya solución será en lo futuro la verdadera base de la paz nacional.

En cuanto a la segunda parte de ese programa, que era asegurar la efectividad del sufragio, puedo afirmaros sin temor de ser desmentido, que las elecciones últimas se han efectuado sin la más leve presión por parte del Gobierno Federal y que si en ellas se hubiera registrado algunos fraudes o violaciones a las leyes, ajenos ciertamente á mi voluntad y á mi deseo, las autoridades judiciales en primer término, y vosotros después, habéis sido los llamados á juzgar de la certidumbre o falsedad de tales imputaciones, en la forma que os lo haya dictado vuestra ilustración y de acuerdo con vuestro patriotismo y vuestra conciencia". 88_/_

El Proyecto de Política Laboral buscó darle vigencia de las garantías que 6 años después serían consagradas con mayor precisión en el Artículo 123 de la Constitución de 1917.

El gobierno que presidía el licenciado León de la Barra convocó a elecciones, salió triunfador don Francisco I. Madero, quien tomó posesión de la presidencia el 6 de noviembre de 1911.

7.8 FRANCISCO I. MADERO.

Madero asumió el poder con un partido seriamente desavenido. La prueba más clara de esa situación fue el alzamiento de Emiliano Zapata amparado en el Plan de Ayala, a escasos veinte días de haber ocupado Madero la Presidencia de la República. Solamente que en el caso de Zapata la disensión obedecía a algo más profundo que lo puramente político, pues en ella afloraban enérgicamente nuevos puntos de vista sobre lo que debería ser la revolución. La historia lenta del México porfiriano adquiriría ahora una aceleración insospechada. Viejas carencias como las de la tierra cobraron urgencia y quienes las padecían pensaron que con el poder

ahora en manos del jefe de la revolución, serían satisfechos de inmediato. Para el nuevo presidente de México el camino verdadero era la ley y sólo por sus cauces deberían encontrar solución los grandes problemas nacionales.

Momento a momento la situación nacional se hacía más compleja. El clima de inseguridad que se vivía preocupó a los dueños del poder económico; para ellos, si Madero era incapaz de ordenar el país, se requeriría de una acción enérgica contra su gobierno. La alarma creció y acaudillados por los extranjeros, cuyos intereses habían sido lesionados, los mexicanos vencidos por la revolución, aliados con el ejército porfiriano, asaltaron el poder y asesinaron a Madero.

En la política exterior el presidente Madero informó acerca del asunto del Chamizal.

El Presidente Francisco I. Madero al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 1° de abril de 1912, dio un tratamiento especial al asunto del Chamizal, informándose que en junio de 1910 se firmó en Washington una convención que se sometería al arbitraje de la Comisión Internacional de Límites y que habiéndose resuelto por mayoría de votos que una parte pertenecía a los Estados Unidos Mexicanos, señalando que los Estados Unidos de Norteamérica habían manifestado que no podían considerar dicho fallo como válido y obligatorio.

Anunció el proyecto de 500 escuelas de instrucción rudimentaria para en la siguiente comparecencia informar que el presupuesto había sufrido una reducción considerable y que solamente se podrían sostener 50.

En esta ocasión dio cuenta de lo siguiente:

Se ha puesto en práctica el programa de "...crear escuelas de instrucción rudimentaria en toda la República. Por cada Entidad Federativa, ha sido nombrado un instalador de dichas escuelas, proyectándose crear aproximadamente quinientas de éstas". 89_/_

"Creada la Sección de Instrucción Rudimentaria, como anuncié en mensaje anterior, los esfuerzos de la Secretaría de Instrucción Pública se han consagrado a organizarla y a formular un programa de trabajo que interpretara lo más fielmente posible la ley relativa". 90_/_

Hay una desviación considerable al programa de las escuelas rudimentarias, cuando el Presidente menciona: "La asignación para este año fiscal se redujo... y sólo podrán fundarse y sostenerse con grandes dificultades, cincuenta escuelas rudimentarias, número bien pequeño en comparación del que se necesitaría..." 91_/_

El presidente Madero informó acerca de los delicados problemas que en materia de tenencia de la tierra y reforma agraria existían, así como los estudios que se elaboraban para su solución, la cual estaba siendo obstaculizada con actos violentos de vandalismo, especialmente en el estado de Morelos.

Sobre el proyecto para procurar la reducción a propiedad particular de los terrenos de la Nación y proteger a los pequeños propietarios y poseedores y a los vecinos de los pueblos, se expidieron diversas disposiciones legales, a través de decretos y circulares para rectificación y deslinde de terrenos nacionales, lineamientos y fraccionamiento de ejidos. 92_/_

Se hace mención especial del programa y dictamen de la Comisión Nacional Agraria, sobre conservación y fomento de bosques, reglamentación del uso de las aguas, así como la colonización, "...que para las rudas inteligencias de los campesinos de Morelos, sólo puede tomar la forma de vandalismo siniestro, no ha encontrado eco en las demás regiones del País. Cuando la paz esté restablecida, el Gobierno con la cooperación del Congreso, encontrará la manera, no sólo de solucionar el problema, sino de prevenir que vuelva a presentarse en forma violenta. Apoya la buena fé de mis palabras la serie de medidas que el Gobierno ha tomado y de que he hecho relación con anterioridad". 93_/_

Programa de deslinde, señalado en el informe anterior:

"Como resultado de estas instrucciones, se presentaron a la Secretaria de Fomento, ciento treinta y siete ayuntamientos, solicitando las autorizaciones del caso, y actualmente en la mayor parte de ellos se practican dichos deslindes, siendo de advertir que muy pocas son las dificultades que se han suscitado en estas operaciones". 94_/_ La Comisión Agraria Ejecutiva ha presentado ya el programa de sus trabajos y establecido la base para los subsecuentes.

Se informa acerca de los programas de desarrollo urbano en la Capital de la República como en el territorio de Baja California.

Programa para secar los Pantanos del Vaso de Texcoco:

"De aquí que se haya proyectado perfeccionar las obras de drenaje del Valle y hacer desaparecer los pantanos que constituyen actualmente el lago de Texcoco, convirtiendo los terrenos que ocupaba, en fuentes de riqueza agrícola de importancia extrema por su proximidad a la Capital. Una comisión competente se ocupa en hacer los estudios relativos para la realización de tan importante proyecto". 95_/_

Plan de Desarrollo Territorial:

"...el territorio de Baja California entraña problemas de seria importancia por lo que se ha resuelto estudiar un plan por el que, hasta donde la acción administrativa pueda conseguirlo, se provoque un movimiento de desarrollo y prosperidad en aquel territorio". 96_/

Desde aquella época se planeaba llevar a cabo un programa de la explotación de la pesca, para convertirla en la base de la alimentación del pueblo, así como la conservación de los bosques y selvas para el equilibrio ecológico, con pena vemos que setenta años después no se han podido alcanzar estos objetivos.

Sobre la situación para la alimentación del pueblo, se menciona en este informe lo siguiente: "Dada la gran importancia que el ramo tiene para el País, pues siendo vastísimas sus costas el Gobierno espera obtener de la explotación de la pesca, la base de la alimentación del pueblo,..." 97_/

No se han podido alcanzar las aspiraciones aquí expresadas.

Programa Forestal:

"El Ejecutivo se propone someter a las Cámaras un proyecto forestal, con el objeto de asegurar la conservación de los bosques, sin los cuales peligran la riqueza agrícola y el equilibrio climático." 98_/

Asimismo el presidente Madero informó de un proyecto de beneficencia pública.

Proyecto de la Caja Postal

"Una comisión estudia el proyecto para crear la Caja Postal de Ahorros institución nueva entre nosotros; paso que, de adoptarse producirá inmensas ventajas para las clases humildes,..." 99_/ No hubo datos sobre su ejecución en informes posteriores.

El 16 de septiembre de 1912, el presidente Madero hace referencia específica del general, recientemente promovido a División, Victoriano Huerta, dando a conocer sus éxitos en campaña quien días después se apoderará de la Presidencia de la República.

7.9 VICTORIANO HUERTA

El régimen de Victoriano Huerta careció siempre de fuerza social, por una parte por la manera sangrienta como se hizo del poder, y por otra parte la presencia de intereses tan encontrados como los que la revolución había hecho aflorar, imposibilitaban a una verdadera restauración. El huertismo no resultó eficaz ante su momento histórico, a pesar de que los intelectuales y políticos aliados con él pretendieron dotarlo de principios y planes de gobierno para responder a los problemas que se vivían, ligado a la política de Estados Unidos, cuando ésta cambió de rumbo, y habiendo sido rechazado por los vecinos del norte, hubo de sostenerse en el poder atendido a sus propias fuerzas. Los revolucionarios, ante la muerte de Madero, se reagruparon. Con Venustiano Carranza por caudillo encaminaron su lucha a restaurar el orden constitucional roto por el cuartelazo de Huerta.

Todos los famosos de la época como Villa, Zapata, Obregón y Amaro, entre otros, pronto agotaron la resistencia de Huerta, quien por haber cometido numerosos crímenes y envuelto al país en graves conflictos internacionales, abandonó definitivamente el poder en julio de 1914.

Victoriano Huerta presentó un programa de reformas a la administración de la justicia, así como el plan de descentralización; vemos que setenta años después se empezaron los primeros intentos de realización de este plan.

El general Victoriano Huerta, al abrir las sesiones el 16 de septiembre de 1913, hace mención al Programa de Reformas a la Administración de la Justicia, señalando que "Esta institución, que reclama organización judicial y procedimientos adecuados de la justicia para el pobre. El Ejecutivo considera que si este proyecto merece de la aprobación legislativa, será una de las obras perdurables de la Administración en este ramo. . ." 100_1

Del Plan de Descentralización informa que se estudiará cuidadosamente en lo que a organización general se refiere: "El Ejecutivo procurará la descentralización, hasta donde sea compatible con nuestra organización política y con las condiciones geográficas de nuestro territorio". 101_1

Los primeros intentos de este plan se empezaron a realizar hasta 1977.

Se informó a la ciudadanía acerca del Programa de Reparto de Tierras, en el cual el presidente Huerta aseguraba que se tenían terrenos para hacer propietarios a todos los mexicanos e inclusive a los extranjeros de buena voluntad.

Programa de Reparto de Tierras:

"....sintiendo la necesidad de que en el menor tiempo posible se lleve a cabo los repartos de tierras entre el pueblo, con el objeto de que sea un hecho la pequeña propiedad, que es la que constituye la riqueza de los pueblos se ha instituido la Secretaria de Agricultura y Colonización, esperando que la Representación Nacional se sirva dar su aprobación al Gobierno en este particular" "...el fraccionamiento y distribución de 230,000 kilómetros cuadrados de tierra nacionales .Este dato que tengo la honra de dar a los ciudadanos diputados y senadores, me pone en condiciones de asegurar a la República que tenemos terrenos, sin desembolsar un centavo del Tesoro federal, para hacer propietarios a todos nuestros nacionales, así como a los extranjeros de buena voluntad". 102_/_

Por obvias razones se omite el comentario detallado sobre uno de los más grandes lastres de la Historia de México, que se refiere al reparto de tierras, ya que hasta 1982 se continuaban repartiendo.

Asimismo se hizo mención a programas de enseñanza, tema este tratado por la absoluta falta de planeación, organización y continuidad en las acciones de una gestión a otra.

"Respecto a instrucción pública, se ha hecho mucho, es verdad; pero hemos tomado grandes vuelos, nos hemos ocupado mucho de la Astronomía, de calcular la distancia que hay de Saturno a los centros planetarios A nosotros no nos debe interesar el saber con toda precisión la distancia en kilómetros o leguas geográficas que hay del centro de la Tierra hasta el centro del Sol...En primer lugar hoy hemos comenzado ya por proponer, por pensar, por delinear un programa netamente práctico. Respecto a Instrucción, vamos a ocuparnos de un elemento, el primero del país, señores, el elemento indígena,..." 103_/_

"Se ha resuelto, con la aprobación del Gabinete, establecer más escuelas que se encarguen exclusivamente de la enseñanza rudimentaria" 104_/_

Lo anterior es una muestra clara de la falta de continuidad en los programas de Gobierno de un Presidente a otro.

Victoriano Huerta, al abrir las sesiones del 1° de abril de 1914, informa sobre el Programa de Escuelas: "Se han establecido nuevas escuelas primarias y algunos jardines de niños,..." 105_/_

Destaca la falta de continuidad dentro de este período, sobre los escasos programas y la información sobre el avance de los mismos, ya que no da cifras ni hace conexión con el programa original.

Se elaboraron programas para la reforestación de bosques y la construcción de viviendas populares y desarrollo urbano.

Del Programa de Repoblación de Bosques, hace alusión a: "También comienza a estudiarse la manera más expedita de la repoblación de nuestros bosques". 106_/ Debe aclararse que cada día México pierde potencial en este importante renglón de sus recursos naturales.

Proyecto de Casas Baratas:

"... se tiene en estudio el proyecto de construcción de casas baratas para obreros y el de reformas a las leyes, para que esos inmuebles queden excluidos de todo embargo y se asegure a la familia la propiedad en caso de fallecimiento del jefe de ella, por medio de un seguro de vida". 107_/

No fue sino hasta el 1° de mayo de 1972, cuando este proyecto tomó forma, con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; pero falta mucho por hacer.

CAPITULO VIII

ANALISIS DE LA PLANEACION A TRAVES DE LOS MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS MILITARES (1916-1946)

Se llevaron a efecto 38 intervenciones ante el Congreso, de éstas correspondieron: A don Venustiano Carranza (6), a don Adolfo de la Huerta (1), al general Alvaro Obregón (5), al general Plutarco Elías Calles (4), al licenciado Emilio Portes Gil (2), al ingeniero Pascual Ortiz Rubio (4), al general Abelardo Luján Rodríguez (2), al general Lázaro Cárdenas (7) y al general Manuel Avila Camacho (7).

Esta etapa comienza con la promulgación de la Constitución de 1917, que a la fecha está vigente.

Los planes de la Revolución se pusieron en marcha pero continuaron las luchas por el poder. Se sentía la necesidad de tener una verdadera forma de organización social.

Las ambiciones de los nuevos caudillos no tenían límites. Se iniciaron algunos intentos por detener el acceso de los militares al poder mediante breves intervenciones civiles, puestos a manera de justificación.

Principió la reconstrucción nacional. Los planes y programas se desarrollaron y ejecutaron. Se inició la reforma agraria y el reparto agrario tomó carta de permanencia en los actos de gobierno.

Se vivió una época de transformaciones, entre otras instituciones se formó el partido oficial PNR (Partido Nacional Revolucionario) y se llevó a cabo la expropiación petrolera.

México participó en la Segunda Guerra Mundial. Al finalizar esta etapa se detuvo la reforma agraria, se controló el movimiento obrero y el capital extranjero se introdujo de manera intensa y sin planes.

8.1 VENUSTIANO CARRANZA

Carranza tenía un agudo instinto político. Había aprendido la lección del pasado inmediato, disolvió la maquinaria militar heredada del porfiriato y se empeñó en consolidar un gobierno poderoso que, a su tiempo hiciera posibles las transformaciones sociales y económicas necesarias. Sostenía también que sólo la unidad revolucionaria podría resistir a las presiones del extranjero y exigir respeto a la soberanía nacional. El poder prolongado y creciente de Carranza fue puesto en entredicho por varios grupos de revolucionarios.

La revolución parecía no detenerse, la urgencia del problema agrario hacía imposible cualquier espera, las ambiciones de los nuevos caudillos conscientes de su fuerza popular y armada, no parecía tener límites. Hubo dos convenciones en un intento de resolver el problema del movimiento sin acudir a la violencia: la de México y la de Aguascalientes. Los resultados fueron contrarios a los esperados; se produjo un primer enfrentamiento de las ideas y las posiciones sociales y políticas de los grupos allí reunidos, los separó más profundamente que nunca.

Ante el nuevo panorama, Carranza hubo de ejercer un gobierno más enérgico y practicar una cruda política con habilidad para resolver a corto plazo los problemas sociales más agudos. De esta manera logró vencer a sus enemigos, claro está que a unos por la fuerza de las armas y a otros en el terreno de las negociaciones, todo esto en medio de una nueva era de violencia.

El régimen carrancista en realidad tuvo cuatro diferentes períodos:

- La campaña militar contra el huertismo hasta la ocupación de la Ciudad de México del 1º de febrero de 1913 al 13 de agosto de 1914.
- Cuando Carranza se encargó del Poder Ejecutivo, del 20 de agosto de 1914 al 14 de abril de 1916, en que volvió a la capital de la República, una vez vencidas las fuerzas de la Convención y de la División del Norte y obteniendo el reconocimiento de Estados Unidos.
- Del 15 de abril de 1916 al 1º de mayo de 1917 en que asumió la presidencia en virtud de las elecciones ya convocadas de acuerdo con la nueva Constitución Política del 5 de febrero de ese año.
- El gobierno constitucional, hasta el 21 de mayo de 1920, en que el primer mandatario murió asesinado en el pueblo de Tlaxcalantongo, en la sierra de Puebla. El 1º de junio de 1920, por designación del Congreso, Adolfo de la Huerta se hizo cargo de la presidencia de la República.

Para esa fecha, diez años después de iniciada la revolución, Madero, Zapata y Carranza, las tres figuras más altas de su primera etapa, ya no existían.

El presidente Carranza, en sus diversas comparecencias ante el Congreso, informó acerca de sus programas de gobierno, como fueron el Programa de Constitución, en el cual se encontraron las reformas políticas necesarias para la cimentación de las bases de las instituciones, así como programas para la satisfacción de las necesidades públicas concretadas en el ideal revolucionario, las que a continuación presentaremos:

El 1º de diciembre de 1916, informa sobre el Programa de Constitución en el que están contenidas las reformas políticas que la experiencia de varios años y una observación atenta y detenida le han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la Nación laborar útilmente con su prosperidad. 1_/

Se hace alusión al mismo 15 de abril de 1917, a un programa de Gobierno, aunque si bien hay que señalar que no se dio en esa ocasión el detalle del mismo, "fue por tanto mi primer cuidado formular ese programa, y así lo efectué en las adiciones que se hicieron al Plan de Guadalupe por decreto del 12 de diciembre de 1914, adiciones en las que, aunque a grandes rasgos pero en términos bien expresivos se plantearon todas las reformas que el pueblo mexicano necesitaba en sus instituciones para poder emprender sería y útilmente la obra de su generación, obra sin la que no podría dar jamás un paso en la senda de su perfeccionamiento, ni aspirar a ser gobernado por si mismo sino que quedaría, como había estado, víctima de todas las ambiciones de los más audaces y sujeto a los caprichos de los más fuertes". Y continúa con lo siguiente: "De acuerdo con el programa a que me he referido, condensado en las Adiciones al Plan de Guadalupe, lo primero que se hizo fue declarar la disolubilidad del matrimonio para asentar la familia sobre una base a la vez que más racional, más humana; después se estableció la libertad del Municipio como condición primordial insustituible del Gobierno libre, y se ordenó la inmediata restitución de los terrenos a los pueblos que habían sido desposeídos de ellos, por la rapacidad de los favorecidos de las dictaduras últimas, y la dotación de tierras a los pueblos que carecían hasta de los elementos más precisos para la vida". 2_/

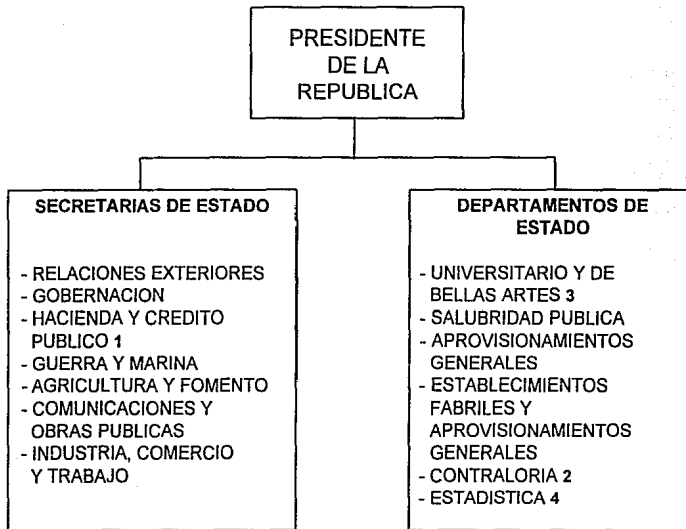
Don Venustiano Carranza al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1917: Informa sobre el proyecto para la reestructuración del Poder Ejecutivo, a fin de afrontar las nuevas responsabilidades de la Carta de Querétaro, es decir, la Constitución General de la República señalando que tal proyecto se ha turnado al Honorable Congreso para su aprobación.

En el campo económico se anunció la organización del Banco de Emisión y del Banco de la República.

Acerca del proyecto sobre la organización del nuevo Banco de Emisión, solicita del Congreso se le dé preferente atención al mismo que se ha presentado para su consideración.

Otro proyecto concluido es el que se refiere a la creación del "Banco de la República", y se solicita la aprobación de la H. Cámara de Diputados, ya que su discusión se ha venido aplazando en perjuicio de diversos intereses colectivos es necesario resolver sobre el particular". 3_/

LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO
31 DE DICIEMBRE DE 1917



1 Crea bajo su seno al Departamento de Presupuesto, el 8-VI-1928.

2 Absorbió a la Dirección de Contabilidad y Glosa.

3 Desaparece y da lugar a la Secretaría de Educación Pública, 3-X-1921.

4 Se desprende del ramo de Fomento a partir del 8-I-1923.

Fueron anunciados importantes programas en materia de administración pública, como la determinación del número de Secretarías de Estado, así como sus respectivas atribuciones, con objeto de agilizar la solución de las necesidades del momento. Asimismo se presentó el proyecto de la creación del Departamento de Contraloría que regulara la actividad de los funcionarios públicos.

Venustiano Carranza al abrir las sesiones el 15 de abril de 1917.

Hace referencia al Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913 cuyo objetivo principal era luchar contra la inequidad para liberar al pueblo mexicano de no consentir más que el pretorianismo volviera a apoderarse de los terrenos de la Nación. Se determinó el número de Secretarías de Estado a cuyo cargo deberían quedar los diversos ramos de la administración pública, y por el órgano de las cuales se deberían tender de una manera eficaz a la satisfacción de las necesidades del momento y comenzar a implantar, aunque fuera provisionalmente, las reformas que demandaba la situación social y económica del país.

Como realización al Plan de Guadalupe, informa:

"...expedí hace pocos días la ley sobre las relaciones de familia fundando ésta sobre bases esencialmente distintas de las que establecía el Código Civil, que era substancialmente la que adoptó de la legislación romana...." 4_/

Venustiano Carranza el 1º de septiembre de 1918:

Para el mejoramiento de la administración pública, en lo relacionado al engranaje cardinal, apunta que se ha preparado un proyecto de estructura que permita la distribución de las labores y el despacho adecuado de los asuntos de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Sobre la responsabilidad de funcionarios; se ha preparado un proyecto que regule la actividad de los funcionarios públicos, ya que en el pasado nada se ha previsto a "...excepción hecha del procedimiento para el Gran Jurado de los funcionarios que a él puedan ser sometidos". 5_/

Sobre los planes de reestructuración del Gobierno, resalta la importancia de la formación del Departamento de Contraloría que según sus palabras del 1º de septiembre de 1919, vendrá "...a mantener el buen orden de diversas obras con manejo de fondos, pues la práctica ha demostrado que toda revisión posterior resulta inútil para reintegrar al Erario las cantidades que le han sido sustraídas..." 6_/

Acerca de la tenencia de la tierra informó sobre la enajenación y reivindicación de los terrenos nacionales con objeto de proporcionar tierras a las agrupaciones de labradores pobres, que en su mayoría fueron despojados durante la dictadura.

Destaca en su discurso del 15 de abril de 1917, lo relativo a la materia agraria, cuando indica que: "La política seguida por el Gobierno Constitucionalista en materia agraria, ha sido la de reivindicar la mayor parte de los terrenos de la Nación que en los gobiernos anteriores cedieron sin ningún estudio y sin ninguna previsión, a unos cuantos favoritos; y la de proporcionar tierras a las agrupaciones de labradores pobres que forman los pueblos actuales de la República, y que en su mayor parte fueron despojados durante la época de la dictadura, de todos sus bienes." 7_/_

Se puede observar una desviación y seguramente para corregir los programas del régimen anterior, en lo que a reparto de tierras se refiere, notándose nuevamente una desvinculación en los programas respectivos.

El 1º de septiembre de 1919, da cuenta que se ha terminado el Proyecto para la Enajenación de Terrenos Nacionales, que buscará formar pequeñas propiedades rurales, para dar cumplimiento a uno de los grandes anhelos de la Revolución, que se refiere al fraccionamiento de las grandes haciendas y que es además uno de los ideales del pueblo mexicano. Aclaramos que el tema de reparto de tierras ha sido uno de los asuntos que después de la Revolución, ha ocupado grandes apartados en todos los informes presidenciales, pero siempre con gran vacío de un plan integral efectivo.

Se hicieron nuevos lineamientos sobre los programas de enseñanza agrícola.

Sobre planes educativos, se vuelven a hacer nuevos planteamientos cuando afirma que: "debido a deficiencias de los antiguos planes de enseñanza agrícola, muy pocos frutos se obtuvieron de la Escuela de Agricultura establecida en esta capital, y con ese motivo el Gobierno emanado de la Revolución, comprendió que para obtener un resultado eficaz, debe hacerse vivir a los alumnos en un ambiente agrícola alejado de los grandes centros de población". 8_/_

El presidente Carranza canceló las concesiones de exploración y explotación de petróleo que se había otorgado a compañías extranjeras.

La incongruencia que en el ramo petrolero había existido por la falta de planes de explotación, quedó de manifiesto cuando señaló que: "...se procedió desde luego, a revisar los expedientes declarando nulos todos los contratos, concesiones, etc. Tramitados durante la usurpación, en los cuales se encontró absoluta carencia de previsión y moralidad, pues se otorgaron autorizaciones para hacer exploraciones

y explotaciones del petróleo en terrenos de la Nación, atentando contra los principios más elementales del respeto...". 9_/_

El 7 de enero de 1915 expidió un decreto para dar al Gobierno el control de la exploración y explotación industrial del petróleo, sin ningún programa para llevarlo a cabo y por consiguiente no se había hecho nada al respecto.

Para el control de la explotación del petróleo y de combustibles minerales, presenta a la consideración el proyecto de reglamentación respectiva, señalando que la participación que corresponde al Estado Mexicano "...es menor que la que imponen otras naciones a la producción petrolera". 10_/_

Sobre los planes del uso de carburantes, hace hincapié en que el Ejecutivo ha hecho turnar una evaluación posible "...para que se establezca el mayor número de refinerías de petróleo, pues considera que la refinación constituye la industria petrolera y no ha pasado desapercibida la importancia que para la Nación tiene". 11_/_

También se informó a la ciudadanía acerca de los proyectos de nuevas carreteras y el mejoramiento de algunos puertos.

Proyecto de Caminos indica que, están "...en estudio once proyectos de carreteras entre diversas poblaciones de la República..." 12_/_

Da cuenta de los proyectos de mejoramiento de puertos, como el de Mazatlán, Acapulco y Manzanillo, entre otros y que algunas de esas mejoras serán llevadas a la práctica de acuerdo a las condiciones del erario nacional. 13_/_

Se estructuraron programas en el ramo salud para combatir la tuberculosis y sobre higiene infantil.

Programas de Salud. Señala el relativo al de la tuberculosis. Menciona que está en estudio un proyecto para combatirla, pero "Mientras tanto se continúan las prácticas antes usadas". 14_/_

En conexión al programa de Higiene Infantil, dice que: "Se ha terminado el vasto programa que habrá de desarrollarse en materia de higiene infantil; y de igual manera se ha procurado llevar a cabo una estricta vigilancia para proteger a la comunidad contra la venta de compuestos medicinales..." 15_/_

Se informó al Congreso acerca de los programas tendientes a prevenir la escasez de alimentos, especialmente los cereales; la promoción de pequeñas exposiciones

para impulsar el comercio exterior, así como programas para fomentar el desarrollo industrial del país.

Proyecto para Prevenir la Escasez de Cereales en la República, señala que "...se giró una circular a los Gobernadores de los Estados, para que excitasen a los propietarios a efectuar las siembras, y, en caso de que éstos se negasen a hacerlas, convocarán a los vecinos de los pueblos que estuviesen en aptitud de cultivarlas...". 16_/

El 1º de septiembre de 1917 informa acerca, del Plan para pequeñas exposiciones a objeto de impulsar el comercio exterior, aclara que se comenzará a surtir de muestrarios a diversas representaciones de México en el extranjero, para contribuir a incrementar el intercambio con el exterior.

En el ramo del fomento industrial, la falta de coordinación y coherencia en cuanto a la planeación se observa cuando el presidente Carranza declara: "La nueva organización de la Secretaría de Fomento, agrupando las distintas instituciones técnicas que laboran aisladas y sin obedecer a un plan común, hizo sentir desde luego la ventaja de su agrupación, por los trabajos que han podido realizarse, siendo antes muchos de ellos de imposible verificación". 17_/

Cabe señalar, que sobre la atención a grupos marginados, los gobiernos revolucionarios han hecho escasos esfuerzos y los resultados hasta la fecha no han sido efectivos.

Es importante reflexionar que aunque la decisión de un Gobierno revolucionario promoviendo gran número de franquicias y otras facilidades para que compañías extranjeras llevaran a cabo la explotación de nuestros recursos naturales, no era la adecuada; resulta importante y es válido a la fecha, la reconsideración sobre el concepto de la industria petrolera al definirla como la elaboración de productos refinados. No obstante la expropiación petrolera llevada a cabo por el general Lázaro Cárdenas a nuestros días, los volúmenes de exportación de petróleo como productos refinados, son escasos, no obstante la visión dada a la Nación por Carranza el 1º de septiembre de 1919.

Por diversos motivos el elemento de control interno del gobierno, como lo era el Departamento de Contraloría, fue demorándose, no obstante el incremento de su acción y lo elevado de las cantidades presupuestales que se manejaban. Tuvieron que transcurrir sesenta años para que el Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid Hurtado en 1983, creara una dependencia de la efectividad que debería tener como una Contraloría General de la Federación.

8.2 ADOLFO DE LA HUERTA

Distanciado del gobierno Federal, se levantó en armas en unión de los generales Obregón y Calles y proclamó el Plan de Agua Prieta que reinició la guerra civil y culminó con el asesinato de Venustiano Carranza. El Congreso de la Unión lo nombra presidente de la República sustituto, el 1º de junio de 1920.

En su comparecencia ante los representantes del pueblo, Adolfo de la Huerta no determinó un programa de Gobierno, sin embargo hizo algunas referencias a temas de programas anteriores, tales como:

Plan de Agua Prieta, Agricultura y Fomento, Petróleo y el Proyecto de Federalización de la Enseñanza que a continuación se presentan.

Don Adolfo de la Huerta, al abrir las sesiones del Congreso el 1º de septiembre de 1920, hace referencia al Plan de Agua Prieta: "Elección del Presidente sustituto: Derrocado el presidente Carranza por la fuerza incontrastable de la opinión pública, manifestada en toda la extensión del país con la adhesión de todos los estados al mencionado Plan..." 18_/

Agricultura y Fomento, "La Secretaría de Agricultura y Fomento ha continuado desarrollando el programa de trabajo que tiene emprendido para procurar el mayor desarrollo de la riqueza pública, dando preferencia a aquello que por las circunstancias actuales puede ser desde luego de resultados más fructíferos, así como a lo que demanda la urgente reconstrucción del País". 19_/

Petróleo. "El Ejecutivo ha hecho todos los esfuerzos posibles para que se establezcan refinerías de petróleos en nuestro país, pues considera que la refinación es propiamente la industria petrolera". 20_/

En la reafirmación del concepto que tenía el presidente Venustiano Carranza. A nuestros días, aplicar este criterio resultaría contrastante, si tomamos en cuenta los volúmenes de exportación de petróleo crudo, que de manera continua vienen incrementándose año con año.

Proyecto de Federalización de la Enseñanza. En corto tiempo del período de Don Adolfo de la Huerta, no se evitó la tendencia natural de los presidentes de México, a hacer permanentes y continuas transformaciones del renglón educativo: "Se ha terminado ya el estudio para el proyecto de la federalización de la enseñanza, y sólo se espera el momento oportuno para presentarlo a las Cámaras". 21_/

De la lectura del informe se desprende que lo mencionado por el Presidente carece de los elementos mínimos de tiempo y cantidad para concebir un programa y en éste, como en la mayoría de los casos, no son en realidad programas, sino sólo deseos, aspiraciones o anhelos casi siempre llenos de adjetivos. Lo permanente en los informes presidenciales es la reiterada insistencia por plantear aspectos novedosos, que de manera previa, habían sido ofrecidos como compromisos por gobiernos anteriores.

Como se vienen presentando en este trabajo, las referencias textuales de los presidentes en turno, para comprobar las hipótesis y tesis planteadas, se observa desde esas épocas el rezago agrario. En los futuros informes hasta 1946, estaremos demostrando como los presidentes enjuician la lentitud en aspectos agrarios. La falta de continuidad y congruencia en materias tan elementales como la agraria se hace evidente.

Afortunadamente para el que escribe, demostrar la falta de efectividad y cumplimiento a las promesas que como las del control del polvo en la Ciudad de México, no requiere de esfuerzos para probarlo. En las épocas de fuertes vientos, como son las de febrero de cada año, se viene haciendo crítica la calidad de la atmósfera de México, ya que el polvo incrementa la contaminación. Siempre hemos considerado que la Ciudad de México puede ser el monumento permanente a la falta de planeación o de continuidad en las tareas del Gobierno.

8.3 ALVARO OBREGON

Previas las elecciones, Obregón tomó posesión de la presidencia de la República, el 1º de diciembre de 1920. En ese año el país tenía menos habitantes que en 1910, a causa de la pérdida de vidas durante la Revolución. Tras 10 años de lucha se había conseguido derrocar a la dictadura y promulgar una nueva Constitución, cuyos preceptos más radicales tendrían una aplicación sucesiva.

La situación política que privaba en 1920 como resultado de la contienda era la siguiente:

- Un ejército de 110,000 hombres
- El deterioro de las relaciones con el exterior, especialmente con Estados Unidos.
- Las reclamaciones de nacionales y extranjeros por los daños ocasionados a sus bienes.

- El endeudamiento del erario.
- La suspensión de los créditos bancarios.
- La desorganización administrativa.
- Lo precario de los servicios sociales que prestaba el Estado.
- Las demandas de los campesinos y obreros autores y aparentes legativos de la victoria.
- La violencia en el ejercicio de la política, estimulada por la multiplicidad de caudillos y facciones.

A estos problemas, de cuya solución dependería la reconstrucción nacional sobre nuevas bases jurídicas y políticas, tuvo que enfrentarse la administración pública que presidió Alvaro Obregón.

En virtud de los graves conflictos que existían en el país a los que ya nos hemos referido, el general Alvaro Obregón convocó a sesiones extraordinarias el 7 de febrero de 1921, a la representación nacional, haciendo uso de la facultad que le concedía el artículo 88, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Se dirigió al Congreso para que pudiera resolver los graves problemas que en materia económica, política y social enfrentaba México en aquellos días. Lo planteado constituye el lineamiento que guiaría la gestión del general Obregón al frente del Poder Ejecutivo, destacándose la reconstrucción del país y la moralización de la administración pública. "El momento histórico por el que atraviesa la República, es verdaderamente excepcional por todos conceptos, pero principalmente porque significa una oportunidad de primer orden para llevar a cabo, no sólo la reconstrucción del País, sino la moralización de la administración pública en todos sus ramos..." 22_/_

Programa Agrario Revolucionario. "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 ensueños políticos,..." 23_/_ El reparto agrario de aquí en adelante una bandera permanente del Gobierno y un sueño para muchos campesinos.

Administración de la Justicia. Constante ha sido también el tema de impartir justicia. El general Obregón vuelve a plantearlo: "El clamor público ha señalado males profundos en la administración de la justicia que hoy en día está únicamente inscrita en nuestras leyes, pero carece en lo absoluto de efectividad, no obstante que conforme a nuestra Carta Política, los tribunales deben estar expeditos para conceder justicia al que la solicite". 24_/_

Otros compromisos que adquirió el general Obregón: Implantar el seguro obrero, federalizar la enseñanza, proyecto de Ley Agraria, estudio de la aplicación del Artículo 27, Ley de Responsabilidades del Presidente de la República y sus Secretarios de Estado, así como solucionar la administración de la justicia.

De ellos deseamos comentar el relativo a la cuestión del petróleo, haciendo primero la referencia textual del presidente Obregón: "En torno a la cuestión de petróleo, se agitan grandes problemas de carácter interno e internacional, que han de tener poca resonancia en la marcha futura del país. Por un lado el principio de autonomía nacional que la revolución proclamó como indispensable para incorporar al progreso económico todas las fuerzas vivas y todos los elementos de riqueza de la República; y por otra parte, los intereses de los dueños de fundos petroleros que se oponen a la aplicación del Artículo 27 Constitucional, sea ante los tribunales de México, o sea en forma diplomática". 25/

Si se leen con detenimiento los planteamientos hechos por el presidente Obregón, podemos notar la falta de aplicación y de observancia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y considerar las presiones que para los presidentes y por muchos años ejercieron potencias extranjeras, hasta que en 1938 se encontró para el pueblo de México la coyuntura favorable para recobrar una de sus actividades y recursos naturales no renovables, que habría de administrarse con eficiencia a fin de cimentar un desarrollo sostenido, evitando la petrolización de la economía mexicana, sin dejar de tener presente que la monoproducción nunca ha garantizado éxito a país alguno sobre la tierra. La diversificación constituye una fuente y un camino firme para el desarrollo del país.

No se puede abandonar la agricultura y sus programas de suficiencia de alimentos, ni dedicar todo su esfuerzo a la industria, en cualquiera de sus ramas, ni dar exclusiva preferencia a cualquiera de los servicios, sino que mediante planes integrales, impulsar armónicamente las diversas regiones.

El comentario se ha alargado, pero responde a una esencia en el planteamiento de la investigación que se refiere a la carencia y falta de continuidad de programas de Gobierno que sustenten programáticamente el proyecto nacional del país y vemos en la cita del presidente Alvaro Obregón, que no obstante lo señalado en el Artículo 27 Constitucional, su aplicación durante algunos años no pudo ejecutarse debido a la ausencia de acciones planeadas para la aplicación de los principios consagrados en nuestra Carta Fundamental.

En sus diversas comparecencias ante el Congreso el presidente Obregón informó acerca de varios proyectos en materia económica, como son: Plan Meditado de Estrictas Economías, para evitar el contrabando, Reforma Fiscal, Deuda Exterior y Formulación del Presupuesto.

Plan Meditado de Estrictas Economías. "Con el propósito de organizar los gastos públicos, mediante un plan meditado de estrictas economías, en forma que permita obtener una máxima de rendimiento de los ingresos regulares de la Hacienda federal, reunir las sumas indispensables para el desarrollo de la política que se tiene emprendida, normalizar el funcionamiento de la Administración Pública, alcanzar el equilibrio del presupuesto y asegurar la independencia económica del Gobierno..." 26_/ Este plan, como la mayoría, referentes a economías, no precisan cifras por lo que resulta imposible realizar evaluaciones posteriores.

Estudio para Evitar el Contrabando. "Se han hecho estudios en unión de los representantes de las Secretarías de: Gobernación, Hacienda y Comunicaciones, a efecto de evitar el paso clandestino de personas y el contrabando de mercancías". 27_/ Este problema hasta 1946, no se había resuelto y las diversas acciones emprendidas han constituido esfuerzos aislados. El Proteccionismo que durante épocas el Gobierno le brindó a los industriales, ha originado la falta de calidad, así como el exagerado precio de los artículos de fabricación nacional motivando el contrabando.

Reforma Fiscal. "Son grandes las deficiencias del sistema fiscal que heredamos y es imperiosa la necesidad de reformarlo..." 28_/ La distribución de las cargas públicas han sido un esfuerzo de los gobiernos para evitar que las grandes mayorías soporten el peso tributario, por lo que a lo largo de muchos informes encontramos menciones sobre deficiencias, que en su momento los presidentes de México consideraron que tenía el sistema fiscal y se abocaron a llevar a cabo planes y programas de reformas.

Deuda Exterior. Al final del Primer Informe, el presidente Obregón se compromete a restablecer el pago de la deuda exterior. "...se han realizado economías compatibles con los servicios públicos, y merced a ellas, se podrá restablecer en breve el pago de la Deuda Exterior..." 29_/

Plan de Economías. "Paralelamente al plan de economías que se ha impuesto el Gobierno del Distrito, a fin de dominar la difícil situación financiera por que atraviesa, ha desarrollado actividad y energía en la recalificación de fincas y giros mercantiles e industriales, a fin de obtener por este medio un incremento en los ingresos..." 30_/ No pudimos localizar en este, ni en otros informes del general Obregón, datos específicos en relación a dicho plan, sólo la mención del mismo.

En su Cuarto y último Informe, el presidente Alvaro Obregón informa al Congreso sobre el estado general de la administración pública, haciendo crisis su programa de moralización del que tantos señalamientos hizo al principio de su mandato: "el

nuevo Secretario de Hacienda inició, naturalmente sus labores con el estudio de las condiciones en que recibió la Hacienda Pública Federal... en su concepto, era de toda urgencia dictar medidas con el fin de poder conjurar el peligro de una inminente catástrofe financiera.

Situación creada por la gestión del Secretario dimitente.

El citado informe fue una penosa revelación para el encargo del Poder Ejecutivo. "La situación hacendaria entonces descubierta no podía presentar, en efecto, caracteres más sombríos e inesperados. Las cuentas del Erario federal arrojaban al 30 de septiembre un déficit de \$37,224,878.27 que una cuidadosa revisión posterior elevó a \$ 41,378,985.03 , sin incluir en esta cifra los adeudos heredados de administraciones anteriores. Este déficit tampoco resultaba de causas que pudieran haber escapado a toda previsión, tales, como por ejemplo, un fenómeno geológico o de cualquiera otra índole que segara, de modo inesperado y brusco, las fuentes más importantes de recaudación..." 31_/

En el anterior relato del presidente Obregón al Congreso, se prueba una vez más la falta de elementos preventivos en los mecanismos del Estado y las cifras del cuantioso déficit empezarian a ser, una cuestión diaria en el quehacer del Gobierno, por los malos manejos y prebendas de funcionarios corruptos. Erradicar el cáncer de la corrupción será una promesa permanente de los diversos gobiernos militares y civiles, pero sus resultados fueron limitados por falta de una estrategia integral para resolver tan grave problema.

Modificación a la Formulación del Presupuesto. "Los presupuestos de 1924: En 1923 se cometió el error de inaugurar el ejercicio fiscal con un excedente de sesenta y tantos millones de pesos de los egresos autorizados sobre los ingresos probables, dejando al buen juicio y a la eficiencia de la Secretaría de Hacienda, la tarea de distribuirlos recursos reales del Erario federal. Para no reincidir en tal crasa equivocación, hubo que inaugurar el presente ejercicio fiscal con un nuevo reajuste hacendario, reduciendo considerablemente el personal y los gastos de 1923 y aumentando algunas contribuciones y creando fuentes adicionales de recaudación, hasta nivelar prácticamente los presupuestos de 1924..." 32_/

Aquí hemos encontrado una de las verdaderas causas del desastre financiero en el manejo de los fondos públicos del Gobierno de Alvaro Obregón, al dejar al buen juicio de una dependencia la aplicación de cantidades superiores a los sesenta millones de pesos de 1924, que para darnos una idea del valor de la moneda mexicana, las rentas mensuales por casas habitación eran entre 8 y 25 pesos.

En materia de administración pública presentó los siguientes proyectos: Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Programa de Moralización.

Proyecto de Reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores. "Sin estar dividido el trabajo ni agrupadas las diversas piezas de la maquinaria administrativa, de acuerdo con una clasificación racional de los asuntos asignados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en ausencia, además, de métodos adecuados de tramitación, el servicio público relativo resultaba fatalmente, ineficaz y costoso. Parecía, en efecto, que las necesidades crecientes de tal servicio durante el siglo que ha vivido ya esta dependencia del Ejecutivo federal, sólo habían venido acumulando personal en las partes constitutivas de su original organización rudimentaria..." 33_/

Las palabras del general Obregón constituyen una crítica a los 100 años de existencia de una de las Secretarías más importantes del Gobierno Federal y en las que según sus propias palabras, se puede inferir el abandono administrativo y la burocracia del organismo respectivo.

Programa de Moralización. "...infunde al Ejecutivo la convicción de que, con el desarrollo sistemático del programa de moralización que se ha trazado, quedará garantizada la consolidación absoluta de las instituciones..." 34_/

Programa Político y Administrativo. "Hace hoy un año y en circunstancias idénticas a las presentes anuncié a esta H. Asamblea que de la labor realizada ya por el Gobierno de México, en cumplimiento de su programa político y Administrativo, se derivaba la posibilidad de sustitución de la firma del tratado que el Gobierno de la Casa Blanca propuso, desde un principio, como condición previa indispensable, para reanudar sus relaciones diplomáticas con el de México..." 35_/ Es la primera mención a un programa político y administrativo del Gobierno del general - Obregón, y desafortunadamente el mismo no fue desglosado, motivo por el cual sólo consignamos su referencia en los términos tan difusos como fueron detectados.

Plan de Reorganización de Relaciones Exteriores. "Ha continuado activamente la ejecución del plan de reorganización administrativa, enunciado en mi Mensaje anterior". 36_/

La carencia de programas específicos hace que los deseos de los jefes de los gobiernos tengan pocos resultados, sobre todo en el tema de la moralización de servidores públicos.

El presidente Obregón creó la Secretaría de Educación Pública con objeto de impulsar los programas educativos; en política laboral informó acerca del proyecto de implantar el seguro obrero; asimismo se informó que en materia de reforma agraria se presentaba el proyecto de integrar la pequeña propiedad agraria.

En este período fue creada la Secretaría de Educación Pública que según las palabras del general Obregón, su establecimiento tenía el fundamento siguiente: "A fin de impulsar vigorosamente la educación nacional en todo el País y darle la necesaria unidad de propósitos..." 37_/ Se observa que el aspecto educativo requería coordinación en los objetivos y fue necesario volver a modificar los planes de acción.

Sobre su promesa de implantar el seguro obrero, señala: "...el Ejecutivo se preocupa por estimular la organización de nuevas y muy útiles instituciones de previsión, entre las que se significa particularmente el seguro obrero, a causa de la profunda y urgente necesidad que tiende a satisfacer; y en breve término, el propio Ejecutivo elevará a la consideración de la Representación Nacional, un proyecto de ley relativa a este último..." 38_/ Esta fue la última mención sobre el seguro obrero en su mandato.

Tierra Libre. Como auxiliar poderoso para solucionar el problema agrario, el general Obregón dio a conocer su plan mediante el decreto del 2 de agosto de 1923, que tenía como objetivo integrar la pequeña propiedad agraria. "Entre las disposiciones de mayor alcance económico que se han dictado, de acuerdo con las tendencias antes expuestas, debe figurar el decreto de 2 de agosto del presente año, que faculta a todo mexicano mayor de diez y ocho años, que carezca de tierras, para tomarlas de las nacionales, hasta la cantidad de 25 hectáreas en terreno laborable; de cien en temporal de segunda, doscientos en temporal de tercera y quinientos en terrenos pástales". 39_/ Con la proposición del Ejecutivo se dio vigencia a la pequeña propiedad agrícola que no ha podido, pese a ella resolver el problema agrario.

Se informó sobre los conflictos surgidos con motivo de la explotación de energéticos, así como el proyecto de construcción de casas para obreros.

Petróleo. "Política Petrolera del Gobierno: Toda la Nación tiene conocimiento de los conflictos que últimamente han surgido con motivo de la explotación del petróleo, y que han venido a aumentar las dificultades que ya existían en este ramo. Mientras el Honorable Congreso de la Unión expide la Ley Reglamentaria del Artículo 27, que deberá servir de base para la aplicación definitiva de ese precepto, el Ejecutivo se ha limitado a dictar las medidas que ha estimado justas y necesarias para la defensa de los intereses nacionales, que en esa riqueza están vinculados". 40_/ Como se verá en el futuro, ni la Ley Reglamentaria del artículo 27

Constitucional evitó los conflictos con motivo de la explotación del petróleo mexicano, que tuvieron su punto crítico en 1938 y por fortuna para bien de la Nación.

Petróleo. No obstante los meses transcurridos del Gobierno de Obregón, el dilema planteado por él no fue dado a conocer en los informes subsecuentes y no encontramos aclaraciones a la interpretación del Artículo 27 Constitucional. "Departamento de Petróleo: Al efecto ha concedido a las empresas cuantas facilidades son compatibles con los intereses y derechos nacionales... A pesar de que los rendimientos de nuestros campos han disminuído desde fines de 1922, el país conserva con ventaja el segundo lugar en el mundo entre los productores de petróleo". 41_/ Se desprende de lo señalado por el general Obregón, la falta de un plan congruente para manejar este importante renglón de la economía y en el que en 1923 México conservaba el segundo lugar.

Proyecto de Construcción de Casas para Obreros. "Se tiene en estudio el proyecto para la construcción de casas para obreros sobre las bases de que las rentas por inquilinato sean de ocho, quince y veinticinco pesos al mes, que representarán al mismo tiempo, abonos sobre el valor de las casas". 42_/

No obstante que la Constitución de 1917 consagraba desde aquel entonces la obligación ineludible de los empresarios de proporcionar habitación a sus trabajadores, y a las frecuentes promesas de los presidentes para resolver una de las necesidades primarias, el déficit habitacional en nuestro tiempo ha llegado a niveles que pueden poner en peligro la estabilidad que se tiene.

Del anterior proyecto del general Obregón para proporcionar casas a los obreros, no se mencionan cantidades, fechas u otros elementos para llevar a cabo una evaluación de los resultados contra los objetivos planteados.

También informó acerca del programa de estadística que tan útil ha sido, ya que ha servido de base para sucesivos estudios; y sobre el programa de reforestación del lago de Texcoco.

Programa de Estadísticas. "Se estudió el programa de labores estadísticas y algunos puntos de éste, están ya implantados, como son la Estadística de Consumo, o sea los artículos que los habitantes necesitan para su subsistencia, estando en preparación las estadísticas de producción, de agricultura, del costo de la vida, de comercio, de importación y exportación y de economía". 43_/

De gran utilidad para el desarrollo de la Nación han sido las estadísticas que en esa época se empezaron a plantear y que han servido de base a los diversos estudios económicos y sociales, que se han venido haciendo.

Reforestación. "Para reforestar los terrenos salados del lago de Texcoco, se ha ensayado la reforestación en una zona de 100 hectáreas, en la que se han propagado sesenta mil ejemplares de resistencia alcalina bien comprobada". 44_/ Por las menciones hechas sobre dicho asunto, en ocasiones anteriores, sólo comentaremos que vuelven a señalar este deseo incumplido, notando una variación en la promesa ya que solamente se menciona un inicio de reforestación que constituye por otra parte, un cambio en la cobertura de programas de reforestación.

Periódicamente pudimos detectar programas de moralización, mismos que no han tenido resultados positivos por la falta de elementos preventivos. La ausencia de sistemas motivacionales y de reconocimiento al esfuerzo, trabajo y honestidad de los trabajadores y funcionarios a todos los niveles, así como la carencia de un servicio civil de carrera del Sector Público, son algunas de las causas que originan la corrupción.

La Deuda Exterior aparece siempre en los informes presidenciales, para México y quienes lo formamos; la deuda exterior seguirá siendo una pesadilla. Su monto, de acuerdo al análisis realizado, se incrementa constantemente y no hemos sido capaces de precisar un plan o programa de Gobierno, los límites máximos del endeudamiento; la forma en como se habrá de cubrir, así como los mecanismos de control sobre este renglón de la economía. La nula vigilancia hacia el endeudamiento del sector privado, que nunca se ha consignado en los informes presidenciales, hace más crítico cada día el nivel de la deuda exterior.

Para quien pudiera calificar de negativo y autodesgarrador el enfoque y contenido del trabajo, es importante recordar que las citas textuales de los presidentes nos llevan a la meditación de problemas que en su momento fueron gravemente enjuiciados por quienes tuvieron la más alta posición político-administrativa.

Afirmaciones como la que acabamos de transcribir del presidente Alvaro Obregón, en el sentido de que la administración de la justicia carecía en lo absoluto de efectividad y cumplimiento, no obstante estar inscrita en la Constitución apoyan el esfuerzo que hemos realizado al desarrollar esta investigación, que esperamos pueda ser de utilidad para los futuros presidentes, como punto de referencia a la infinidad de buenas intenciones y promesas que por diversas causas, ajenas a la voluntad de los gobernantes, éstas no se han logrado para beneficiar a un pueblo que por años ha requerido de atención.

Si se continúa por el camino recorrido en el pasado, algún día lo habrán de exigir, empleando métodos que puedan conmocionar la etapa de tranquilidad en la que se vive.

En enero de 1927 el Congreso de la Unión reformó el artículo 83 de la Constitución para permitir una sola reelección del presidente de la República, aunque no inmediata. La rebelión de octubre de ese año, en contra de ese precepto, fue sofocada. El 1º de julio de 1928 Obregón resulta electo para la primera magistratura y el día 17 murió asesinado.

8.4 PLUTARCO ELIAS CALLES

Fue postulado candidato a la presidencia de la República por los partidos Laborista y Nacional Agrarista, hubo de suspender su campaña en diciembre para asumir la jefatura de operaciones militares en los estados del noroeste y combatir la rebelión delahuertista. Superada la emergencia, ganó las elecciones frente a su contrincante, el general Angel Flores. Una vez electo, viajó a Europa y Estados Unidos para entrar en contacto personal con los jefes de Estado y estudiar la organización de los partidos políticos. Tomó posesión de su cargo el 1º de diciembre de 1924 y gobernó hasta el 30 de noviembre de 1928.

Durante casi todo su gobierno funcionaron con gran efectividad las directrices de acción social y de ortodoxia política ya aceptadas. México logró salir casi ileso del replanteamiento de uno de los problemas que más honda huella han dejado en su historia: el religioso. En los años que corrían, las nuevas realidades de la sociedad y la economía produjeron, en mayor o menor grado, pero necesariamente, una agilización de las conciencias y una clara apetencia de mejoramiento espiritual. Por eso cuando la Iglesia, sin entender los cambios operados en el país, intentó cerrar el paso a la libertad de conciencia y a unas posibilidades más amplias para la educación, la guerra crístera fue un episodio doloroso y sangriento.

El país vivía sin duda una época de transformaciones inusitadas. Su rostro moderno comenzaba a perfilarse. La continuidad en el poder había permitido al grupo gobernante compartir otras formas de dominio social. Al construirse las obras complementarias para la transformación de la economía agraria, de los servicios públicos, salubridad y educación, una derrama de bienes empezó a generar una clase nacional económicamente fuerte, fuera y dentro del poder público. También cambió en ese entonces y muy profundamente la vida política mexicana. El poder político después de Obregón y Calles se institucionalizó hasta hacerse casi indiferente de quien lo ostentara.

En diciembre de 1928 se formó, bajo la dirección de Calles, el Comité organizador del Partido Nacional Revolucionario, el cual quedó constituido el 4 de marzo de 1929.

En sus comparecencias ante el Congreso hizo hincapié el presidente Calles en que todos los programas de su gobierno tendían al estricto cumplimiento de la Carta Magna y nuestras leyes para alcanzar el respeto, crédito y estimación de las naciones de la tierra y el bienestar, la paz y la prosperidad a que tenían derecho los mexicanos.

En el Segundo Informe de Gobierno, el presidente Plutarco Elías Calles, al abrir el Congreso sus sesiones, el 1º de septiembre de 1926, hace mención al desarrollo de los puntos del programa que desde el principio de su administración, se trazó y que son fundamentalmente: "...el procurar dentro del estricto cumplimiento de nuestra Constitución y nuestras leyes, que la Nación mexicana tenga en el exterior y ante las demás naciones de la tierra, el respeto, crédito y estimación a que tiene derecho, y en el interior al bienestar, la paz y la prosperidad a que igualmente tienen derecho sus hijos, juntamente con los extranjeros que honradamente hayan venido a vivir y trabajar a nuestro lado". 45_/

Continúa el esbozo del desarrollo que ha tenido su programa con respecto a: restablecimiento del crédito exterior, cumplimiento de obligaciones sobre la deuda exterior, obras de irrigación, construcción de caminos, mejoramiento de puertos, fundación del Banco Unico de México, Banco Agrícola Refaccionario, fomento de la educación y la instrucción, establecimiento de escuelas agrícolas, así como reformas a las leyes fiscales.

Con fecha 1º de septiembre de 1928, en su última comparecencia ante las Cámaras Colegisladoras, se presenta el general Plutarco Elías Calles y plantea a la Soberanía Nacional la opción que se abre para México de un Proyecto de -Instituciones. "Todo esto determina la magnitud del problema; pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la que la nota dominante, es la falta de 'caudillos', debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de 'país de un hombre', a la de 'nación de instituciones y de leyes". 46_/

El tema obligado en todos los informes de Calles a la ciudadanía fue el económico; se dieron a conocer importantes planes como: Financiero del Gobierno, de Reestructuración del Sistema Bancario, inauguración del Banco de

México, Proyecto Tributario, Reformas Fiscales, Deuda Exterior y Lineamientos para las Adquisiciones de Bienes Nacionales.

Plan Financiero del Gobierno. El general Elías Calles indicó la satisfacción de las condiciones preliminares del Plan Financiero. "...la reanudación, sobre bases firmes del servicio de la Deuda Exterior; eliminar el déficit de los presupuestos y, al menos comenzar la construcción de la red nacional de caminos y de las obras de irrigación más necesarias para el desarrollo agrícola del país". 47_/ Reiteramos que tanto la deuda externa como el déficit presupuestal, han sido dos problemas de permanente presencia en los informes presidenciales.

En una diferencia positiva del presupuesto ejercido en ese año, el presidente Elías Calles desborda su entusiasmo indicando que no había habido un resultado tan espectacular en toda la historia de la administración pública mexicana, debido a la efectividad como se manejaron: la política y la economía. "...la diferencia de \$25.450,069.34 expresa el superávit acumulado durante los primeros ocho meses de este ejercicio fiscal; como halagador resultado hacendario sin precedente en la historia de la Administración Pública mexicana, de la política de orden y economía que se ha impuesto el Ejecutivo de mi cargo". 48_/

A un año del desastre financiero de la administración del general Alvaro Obregón una administración posterior puede representar tan espectaculares resultados, lo que da una idea del potencial de recursos que por años ha tenido México y los incontables desperdicios de recursos que hemos padecido.

Plan de Reestructuración del Sistema Bancario. "Desde que, con motivo de su reorganización fue renovado el personal directivo de la Comisión Monetaria y comenzó ésta a actuar de acuerdo con un nuevo estatuto, se evidenció la factibilidad de funcionamiento administrativo de una institución semejante fuera de la perniciosa influencia de la política y, durante toda su vida, ofreció un campo de experimentación excelente sobre el cual han sido elaborados la Ley Constitutiva, la Escritura Social y los estatutos del Banco de Emisión (Banco de México, S.A.)" 49_/ La mención tan despectiva de la política ha contribuido a menospreciar en nuestro medio una actividad de tanta trascendencia para el bienestar y desarrollo del país.

Programa Revolucionario. "...hoy día primero de septiembre de mil novecientos veinticinco a las diez horas de la mañana, fue inaugurado el Banco de México, S.A., con cuyo acto queda satisfecha una de las condiciones de seguridad para la reanudación del servicio de la Deuda Exterior y, por tanto, del restablecimiento del crédito de México en el extranjero, cumplido uno de los números más salientes del programa revolucionario que nuestro pueblo escribió, con su sangre generosa, en

la Constitución de 1917, y recorrido un largo tramo del sendero que conduce a la autonomía económica nacional". 50_/

Informe lleno de halagadores éxitos fue sin duda el Primer Informe del presidente Elías Calles.

Proyecto Tributario. "Al correr de los tiempos, en efecto, la autonomía referida (para crear sus propios regímenes de impuestos), tolerando que la Federación y cada uno de los Estados establezcan independientemente sus sistemas de tributación, sin plan alguno, sin coordinación, sin armonía, ha originado la interferencia entre dichos sistemas, las invasiones injustificadas, las acumulaciones sin proporción, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra, la anarquía fiscal". 51_/

De las palabras del presidente Elías Calles podemos señalar que el aspecto fiscal, en el pasado había originado las graves irregularidades, duplicaciones, interferencias y la falta de efectividad en el manejo del erario, no obstante que hemos detectado diversos planes y proyectos que en regímenes anteriores se habían comunicado a la Representación Nacional, para resolver los apremiantes problemas económicos que se tenían.

Programa de Reformas Fiscales. "Convencido de la injusticia y de las desventajas del sistema proteccionista que favorece siempre a unos cuantos industriales a costa de la inmensa mayoría de los consumidores este Ejecutivo espera la oportunidad de empezar a orientar la política aduanera hacia el libre cambio, procurando, naturalmente que se produzca la menor perturbación posible en el Fisco y en los intereses creados". 52_/

Hasta nuestros días, se ha avanzado en la intención del Ejecutivo en 1926 sobre el sistema proteccionista para los fabricantes nacionales, que han abusado de su situación de preferencia al ofrecer productos de pésima calidad a altos costos. Como dato histórico, es conveniente anotar que desde esa fecha existía ya la inquietud de señalar la injusticia que prevalecía, favoreciendo a los industriales a costa de las grandes mayorías de consumidores.

Plan del Nuevo Sistema Bancario. "Es obvio que la organización de un sistema bancario genuinamente nacional, constituirá una de las más firmes bases para sustentar la futura prosperidad de la República". 53_/ La creación del Banco de México dio prueba de buenas bases para los fines por los que fue estructurado.

Plan Financiero para 1927. "Para 1927, la expresada dependencia (Secretaría de Hacienda) formó su plan financiero... Como dicho estado acusó un probable déficit, tanto por la disminución de ingresos prevista, como por tener que liquidar

en el presupuesto de este año, las obligaciones pendientes de 1926 y las fuertes cargas de la Deuda Interior, el Ejecutivo... el déficit del ejercicio de los presupuestos es superior a \$ 6.000,000.00, únicamente sin contar el adeudo de 1926". 54_/ Se podrá notar la dificultad del general Calles para no perder la imagen de administrador eficiente que dio en su Primer Informe.

Estimaciones de Ingresos para 1928. "... el Ejecutivo prepara con la debida precaución las estimaciones de ingresos para 1928, a las cuales sujetará las actividades administrativas de sus dependencias, fijándose al efecto un presupuesto mínimo como corresponde a un país de escasos recursos, sin abandonar por eso la continuación de su programa de obras de desarrollo económico. En estos cálculos, el Gobierno ha creído de sana política financiera, retirar de sus planes presupuestales los renglones de ingresos que provienen de la industria del petróleo, por el carácter aleatorio que tienen, toda vez que su productividad en el futuro dependerá de circunstancias ajenas a la acción del Gobierno". 55_/

Se desprende de lo anterior, los cambios fundamentales en el manejo presupuestal en épocas en las que México no había podido hacer uso de sus recursos naturales, no obstante estar consagrados en la Constitución. Las previsiones sólo tuvieron vigencia de 10 años, pues lo pronosticado por el general Elías Calles, sobre lo aleatorio del petróleo y sobre lo alejado de la acción del Gobierno en este renglón, se cambió en 1938 con la expropiación.

Deuda Exterior. "El Gobierno se ha propuesto atender escrupulosamente el servicio de la Deuda Exterior, mientras la capacidad económica del País no le indique necesariamente otro camino". 56_/ Si bien es verdad que se han aplazado los pagos y obligaciones de carácter interior, para resolver el crítico estado de la Hacienda Pública en ejercicio.

Lineamientos para las adquisiciones de bienes nacionales. "A fin de que su manejo no sea oneroso al Erario, los inmuebles que no estén destinados a ningún servicio público, serán devueltos a la iniciativa privada, propósito que se completa, por otra parte, con disposiciones terminantes que prohíben la adquisición de nuevas propiedades, ya que hasta hoy estas operaciones han sido generalmente ruinosas para el Gobierno". 57_/

Plan Financiero para 1928. "En vista de los antecedentes que se mencionan, la Secretaría de Hacienda procedió a formular su plan financiero para 1928..." 58_/

Del análisis realizado podemos concluir que las previsiones no tomaron en cuenta la extinción de los convenios moratorios para el pago de la deuda externa y nuevamente el Gobierno se encontró imposibilitado para hacer frente a las

obligaciones de esta lacerante pesadilla que es sin lugar a dudas la deuda externa de México.

Deuda Externa. "El moratorio concedido al Gobierno para el pago íntegro de sus obligaciones exteriores, en virtud de los convenios del 16 de junio de 1922 y 23 de octubre de 1925, expiró el 31 de diciembre de 1927. Como consecuencia inmediata surgió para el País un gravísimo problema con el hecho de tenerse que reanudar el servicio de intereses y amortización de los empréstitos incluidos en dichos convenios, y de las otras obligaciones derivadas de éstos, problema consistente en la erogación de \$ 77.000,000.00 por dichos servicios y obligaciones, en los momentos más apremiantes para las finanzas públicas.. A fines de 1927 dos representantes enviados por la Secretaría de Hacienda, fueron a Nueva York a tratar los puntos anteriores, con el Comité Internacional de Banqueros y con los acreedores del país, y después de las pláticas y cambios de impresiones del caso, se llevó al ánimo de los expresados acreedores nuestra imposibilidad de atender las obligaciones de la Deuda Exterior a partir del 1º de -enero del corriente año..." 59_/

En el terreno de reformas a la administración pública en las diferentes comparecencias se informó acerca de: Inicio del Plan para Establecer el Servicio Civil, Programa de Moralización, Reforma Administrativa para el Distrito Federal y el Programa de la Contraloría.

Inicio del Plan para Establecer el Servicio Civil. "Es satisfactorio para el Ejecutivo iniciar por medio de esta Ley (Ley de Pensiones Civiles de Retiro), el establecimiento del Servicio Civil, entre cuyas bases figuran el retiro por edad avanzada y las consiguientes pensiones". 60_/ Se creó en 1983, habiendo existido antes, sólo en el ejército, armada, servicio exterior y personal sindicalizado, el servicio civil de carrera.

Programa de Moralización. "El Ejecutivo abraza la convicción profunda de que el desarrollo sistemático del Programa de Moralización que se ha trazado, consolidará firmemente las instituciones, establecerá el justo equilibrio entre todas las clases sociales y hará nacer la paz orgánica de la República". 61_/ Detectamos un esfuerzo del Ejecutivo Federal para establecer un programa de moralización.

Programa de Economía para el Distrito Federal. "Encauzada la función administrativa dentro de un programa de economía, se redujo personal superfluo, se vigilaron mejor las actividades de todas las dependencias y se controlaron más efectivamente los egresos..." 62_/

Este programa confirma la modificación a las actividades de períodos presidenciales anteriores, en los que existía un exceso de personal y los egresos

no tenían un adecuado control. Sin embargo, en cada una de las referencias no se puede ahondar, debido a lo superficial como fueron tratados asuntos de tal importancia para el desarrollo de la administración pública y la imagen de eficiencia en el manejo de los recursos fiscales.

Programa de Contraloría. "El Departamento de Contraloría ha seguido estrictamente el programa que se trazó desde 1925, con las reformas y adiciones que la experiencia indicó que eran necesarias..." 63_/_

Calles informó respecto a importantes proyectos de Educación: Plan General de Educación a los Hijos de los Campesinos, Plan Educativo para Soldados y Enseñanza por Radio.

Plan General de Educación a los Hijos de los Campesinos. El general Elías Calles consideraba que no sólo era necesario adjudicar tierras a los campesinos, sino que para resolver de manera integral el problema agrario de México, era necesario entre otros factores realizar una modificación a los planes de educación. "A este fin pretende realizar un Plan General, implantando la educación objetiva y práctica a los hijos de los campesinos, dentro de un sistema gradual que tiene como base la escuela rural, esto es: la escuela que llegue a los poblados mismos donde habitan ejidatarios, y que se adapte a sus necesidades, enseñándoles, junto con los rudimentos de la educación primaria, nociones prácticas sobre el mejoramiento de los cultivos de la región, así como de la industria pecuaria e industrias agrícolas que puedan establecerse en sus ejidos". 64_/_

El aspecto educativo vuelve a sufrir un cambio fundamental en su enfoque y plan de acción. Sobre el tema, el general Elías Calles continuaba: "Por tal razón se tiene el proyecto de aumentar las escuelas rurales, hasta el número de 3,000 en el año de 1926, si así lo aprueba esta honorable Cámara, al discutir los presupuestos". 65_/_

"Es halagador comunicarnos que existe en la actualidad un gran movimiento popular en favor de la cultura en los campos de nuestra República, que desgraciadamente, es imposible satisfacer de momento..." 66_/_

Plan Educativo para Soldados. "Siguiendo el plan educativo que ha señalado la administración que presido, se ha nombrado el cuerpo de profesores suficiente para que ni un solo soldado deje de recibir la instrucción que necesita. ..." 67_/_ Una nueva promesa, ahora ya no general como la hizo Guadalupe Victoria para todos los mexicanos, sino sólo exclusiva para los miembros del ejército.

Proyecto para Convertir cada Hogar en una Escuela. "La enseñanza por radio ha alcanzado un gran desarrollo en nuestro medio, despertando en las masas,

principalmente campesinas, el deseo de aprender... lográndose que un solo profesor difunda conocimientos, simultáneamente, a miles de personas, en regiones distantes, cientos de millas, con lo que se intenta convertir cada hogar en una escuela". 68_/

La narración de la aplicación de un invento, transformó la estructura de los planes educativos elaborados en períodos presidenciales anteriores y muestra la manera errática cómo se trata de cumplir una de las obligaciones fundamentales del Estado: proporcionar educación al pueblo. Con lo anterior, las promesas hechas vuelven a diluirse.

La tenencia de la tierra era uno de los programas prioritarios de la época y como podemos ver en los informes el presidente Calles, en escasos 12 meses de trabajo logró repartir más tierra que en todos los períodos anteriores a él.

Planificación del Catastro en el Distrito Federal. "Es de presumirse que la formación del Catastro dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, quede completamente terminada el año próximo, y se han dado ya los primeros pasos para que sus beneficios traspasen los límites de dicha jurisdicción". 69_/_

La previsión en el manejo fiscal comienza a efectuarse.

Planes de Reparto de Tierra Alejados de la Política. "El Ejecutivo de mi cargo, tiene la satisfacción de informar a la Representación Nacional, que, merced al esfuerzo realizado para alejar la política de las cuestiones agrarias y ajustar los procedimientos estrictamente a la ley de la materia, pudo sin grandes trastornos entregar a los pueblos, en el período a que se refiere este Informe, tierras que en su superficie representan el 80 por ciento de lo entregado con anterioridad..." 70_/_

Desde este informe hace presencia el impacto de los repartos agrarios que los diversos presidentes tomaron como estandarte en sus respectivos actos de Gobierno, siempre deseosos de superar a su antecesor. Las cifras que se consignan en los informes presidenciales sobrepasan a la totalidad del territorio de que dispone el país. Para el general Calles fue fácil que en sólo 12 meses de trabajo haya podido repartirse más tierra que en todos los períodos anteriores a él.

Plan para Iniciar la Resolución Integral de los Problemas Agrarios. "La iniciación de la resolución integral de los programas que afectan los intereses de la Nación, dentro de las tendencias anteriormente señaladas, esta orientada por un plan perfectamente definido en el que sobresalen como puntos fundamentales los relativos a la nueva distribución de la tierra por medio de la dotación y restitución de ella a los pueblos, fraccionamiento de latifundios, colonización, organización de

la explotación y producción agrícola, irrigación, crédito rural, educación agrícola, etcétera etcétera". 71_/_ Constantes han sido los planes tendientes a resolver los problemas agrarios.

En 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación a través de la cual se estructuraron importantes proyectos de obras de riego.

Proyectos de obras de riego. "De los proyectos que están únicamente en estudio próximamente quedarán terminados los del Río Grande, de Morelia, de San Buenaventura, en Chihuahua y el de Santa Gertrudis en Tamaulipas. Se proseguirán con especial intensidad los de los ríos Lerma, Yaqui, Conchos y Valle del Mezquital". 72_/_

En el período del general Elías Calles se hicieron esfuerzos importantes para superar los problemas vinculados con abundancia y escasez de agua, y asegurar en algunas zonas del país este recurso que es base para la producción agrícola. El origen y promoción de estos proyectos estuvo impulsado por la Comisión Nacional de Irrigación, que fue creada en 1926.

Cabe preguntarnos aquí, que ha pasado con tan variados planes educativos que los presidentes, desde Guadalupe Victoria, se habían fijado para resolver el grave problema de la marginación intelectual y proporcionar educación primaria a todos los mexicanos. El presidente Elías Calles afirmaba que desgraciadamente era imposible satisfacer de momento tan grave necesidad, lo que trae como consecuencia un cambio a los planes anteriores.

La falta de planes integrales y de continuidad en materia educativa han generado el que México, no obstante contar con tierras susceptibles de aprovecharse e incorporarse a la producción agrícola, su riqueza forestal, extensos litorales, así como recursos mineros, riqueza petrolera, infraestructura y el desarrollo de una industria básica, petrolera y eléctrica, no ha podido llevar a cabo un desarrollo constante, por la carencia de elementos humanos capaces que hagan posible la transformación de los recursos en productos y servicios para el consumo en la calidad e intensidad que se requieren.

Resulta objetivo del análisis de los informes presidenciales, palpar la improvisación y la falta de congruencia en el manejo de la deuda externa que ha imposibilitado a México ser independiente.

Los planes y proyectos siguen el movimiento pendular, que es siempre aprovechado por el sector privado al generar riqueza con los cambios, en

ocasiones adquiriendo propiedades como el caso aquí comentado, o volviéndoselas a vender, pero siempre en condiciones ventajosas.

La falta de programación en las acciones del Gobierno, han impedido lograr la justicia y equidad que tantas veces se ha mencionado. El estado debe precisar y realizar su función como rector del desarrollo nacional y que se eviten las frecuentes expresiones verbales de los funcionarios mexicanos sobre el papel del Gobierno en esta materia.

La declaración tan solemne del presidente Elías Calles, nos hace encontrar una variación en la estructura y esencia de las acciones del Gobierno, ya que la afirmación de - País de un hombre -, revela el cambio y variación definitivos. Podemos sin embargo, señalar que no obstante las expresiones del general Elías Calles, ni este proyecto pudo ser cumplido, ya que los años posteriores fueron conocidos como la Epoca del Maximato, debido a la concentración que logró el general Elías Calles, hasta que de manera drástica fue exterminada en el período presidencial del general Cárdenas.

8.5 EMILIO PORTES GIL

El 17 de julio de 1928 había sido asesinado en el restaurante "La Bombilla", en San Angel, el presidente electo Alvaro Obregón, de tal suerte que Portes Gil fue designado por el Congreso para asumir la primera magistratura, provisionalmente, al término del período del presidente Calles. Asumió el poder el 30 de noviembre de ese mismo año. Advertido del breve plazo de su interinato (14 meses) expresó en su primer mensaje que el problema más importante de su gobierno consistiría en garantizar la limpieza de la siguiente elección presidencial; y consciente de que la ideología de la Revolución Mexicana había sido ya trazada, manifestó que no trataría de innovar, concretaría el estricto cumplimiento de la Constitución, en especial de los artículos 27 y 123.

El 4 de marzo de 1929 se declaró formalmente constituido el Partido Nacional Revolucionario; la eficacia del nuevo organismo político quedó de manifiesto en la campaña presidencial de 1929, apenas a unos meses de haberse creado.

Al protestar como Presidente Provisional de la República, el licenciado Emilio Portes Gil el 30 de noviembre de 1928, esboza sus acciones de Gobierno. "...la conveniencia de aprovechar esta ocasión, cuya solemnidad a nadie puede escapársele, para externar conceptos que delinien mi más íntimo sentir...

Y a este respecto quiero hacer mi primera declaración terminante: para el Gobierno Provisional que presidiré, el problema más importante no será el de la próxima elección ...confío en que el establecimiento de partidos políticos sólidamente enraizados; dueños de un programa y de un sector fijo de opinión, servirá para desvincular la política de la administración y para impedir, ojalá que de hoy para siempre, que el Estado se convierta en elector...

Y sabemos también que es un imperativo aplazable mantener a los campesinos la posesión de sus tierras y continuar el programa agrario de acuerdo con la Ley...

Si la autocrítica es simbolo de fortaleza, y si nuestra Revolución es ya fuerte, como yo no lo dudo, no hay inconveniente para que proclamemos el error en que hemos incurrido, obligados en parte por las circunstancias, al integrar en parte también, 'Gobierno de amigos'. Para obrar así, se han relegado a segundo término razones de capacidad y en ocasiones, ¿porque no decirlo? razones de probidad...

Juzgaré también condición indispensable la de que mis colaboradores única y exclusivamente se dediquen al servicio del país...

Mi administración reconocerá como una de las bases fundamentales de su programa, continuar y desenvolver la educación de las masas del pueblo". 73_/_

Programa de Planificación Científica del Territorio Nacional. "Dentro del programa de planificar científicamente el territorio nacional, para tener así una cartografía que sirva de base para otras investigaciones geográficas, por conducto de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, se ha continuado el levantamiento geodésico de la República, en los estados de Aguascalientes y Nayarit". 74_/_

Dichos trabajos fueron desarrollados para dar apoyo a la Comisión Nacional de Irrigación que en aquella época elaboraba estudios sobre proyectos de riego para utilizar las aguas de los diversos ríos existentes.

El presidente Portes Gil informó acerca de la situación que guardaba la deuda pública: "El problema de la deuda pública nacional reviste singular importancia para el desarrollo de nuestra economía, y de su correcta solución depende, en gran parte, la de otros problemas de igual trascendencia para la prosperidad del país... Si la deuda había de continuar sin ser cuantificada en todos y cada uno de los capítulos que la constituyen es indudable que no sólo había sido incompleta la solución que se le aplicara, sino que nunca hubiera permitido un equilibrio firme y real de los presupuestos..." 75_/_

A 1929 la deuda pública de nuestro país no estaba debidamente cuantificada. Ello constituye una modificación al manejo que anteriormente se venía dando en su solución. El Ejecutivo hace un esfuerzo para tratar de unificar criterios y ajustes que puedan merecer la confianza necesaria entre los acreedores.

Surgió un nuevo programa en el ámbito educativo: el de la enseñanza de la ideología avanzada de la Revolución Mexicana, así como la necesidad de improvisar maestros para las escuelas rurales.

Nueva Moral Proletaria. "He creído necesario acendrar por medio de la escuela, la nueva moral proletaria, la ideología avanzada de la Revolución Mexicana. Para ese efecto además de la acción inmediata de los maestros ante sus alumnos niños y adultos, se ha desenvuelto una enérgica actividad para construir en cada escuela teatros al aire libre, donde las comunidades enteras de la República puedan oír en forma recreativa por medio de sintéticas obras dramáticas la expresión de esa nueva ideología". 76_/ Lo afirmado en el informe del licenciado Portes Gil constituye un cambio en la esencia misma de la educación al señalar la ideología avanzada de la Revolución Mexicana. Por haber omitido los detalles de dicha ideología, nos vemos imposibilitados a hacer un examen de ella.

Programa de Educación... "Punto fundamental del programa de educación ha sido la actividad deportiva en todas las escuelas de la República. La urgencia con que los gobiernos revolucionarios han considerado la enseñanza del pueblo, ha obligado a la Secretaría de Educación a improvisar maestros para las escuelas rurales. De aquí se deriva la ingente necesidad de no abandonar a los maestros rurales en imprevención". 77_/

Si tomamos en consideración que para 1929 más del 60% de la población habitaba las zonas rurales, ya podemos darnos una idea de la calidad educativa, cuando a juicio del Presidente de la República, se había venido improvisando la formación de los profesores rurales. El fracaso de los programas educativos tienen como causa el cambio constante de los objetivos y metas a alcanzar.

En el renglón de administración pública se presentaron tres importantes programas, como son los de Organización del Departamento del Distrito Federal, Falta de Justicia y Moralización y Organización de la Pesca.

Proyecto de Organización para el Departamento del Distrito Federal. "...se elaboraron proyectos primordiales por expertos en organización de oficinas y puede asegurarse que si por este momento el Departamento del Distrito Federal no ha llegado a la perfección, su funcionamiento va mejorando de una manera franca y evidente... Es un hecho digno de tomarse en consideración el de que la

totalidad del presupuesto del extinto Ayuntamiento, quede destinado para obras en beneficio de la Ciudad". 78_/

En el año de 1929 desapareció el Ayuntamiento de la Ciudad de México, creándose en su lugar la figura jurídica del Departamento, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, que entró en vigor el 1º de enero de dicho año.

Falta de Justicia. "El Gobierno de la Revolución que se ha hecho eco del sentir colectivo en sus variados aspectos, ha escuchado ese justo clamor de la falta de justicia, y pugna por una reforma integral de la Legislación Mexicana". 79_/

Los abusos de las autoridades dedicadas a la impartición de la justicia, han hecho que esta promesa no se haya logrado, no obstante los diversos proyectos de modificación de la legislación de la materia.

Campaña Moralizadora y Organizadora de Pesca. "Se ha demostrado a los particulares que la Secretaría (Agricultura y Fomento), está dispuesta no solo a multar, sino a cancelar las concesiones y permisos de quienes defrauden al Erario, y con ello se espera hacer peligroso el sistema de cohecho y llevar a todos los que exploten la pesca en aguas mexicanas hasta un terreno de mútuo respeto y de intachable honorabilidad... El complemento de nuestra campaña moralizadora y organizadora, será obtener que en territorio nacional se industrialice la pesca obtenida..."80_/

Nunca ha sido cumplida tal promesa y cada día se ha intensificado el saqueo de nuestros recursos naturales por parte de buques japoneses y norteamericanos de manera principal. Para el futuro, además de hacer prevalecer en todos los foros internacionales, nuestra zona exclusiva de 200 millas marinas, habremos de promover el cooperativismo y utilizar en beneficio de México, poco más de 10,000 kilómetros de litoral, así como realizar un inventario marítimo para que su explotación se haga racional y de conformidad a un plan de largo plazo.

El 1º de septiembre de 1929 el presidente Portes Gil informó a la ciudadanía del Programa para la Construcción de Casa del Campesino y acerca de la planificación del catastro petrolero.

Programa para la Construcción de Casa del Campesino. "Se ha creído indispensable, igualmente, establecer células de atracción, centros que sean a la vez que recreativos, de estudio y de trabajo, y se ha estimulado la creación de casas del campesino... Se confía en que con todo ese programa en desarrollo, se

logrará tener una nueva clase campesina, cuya potencialidad y capacidad, la imaginación no es capaz de concebir". 81_/_

Los programas en este renglón han fracasado y no solamente en nuestra imaginación sino la de cualquier observador podrá comprobar que los deseos simplistas del programa, sólo fueron anhelos sin bases ni fundamentos. Ausente estuvo un presupuesto y medidas para lograrlo. Las palabras no pueden ocultar los hechos que vemos. México padece un rezago en viviendas.

Planificación del Catastro Petrolero. "Se continuó la planificación y formación del catastro petrolero, así como la determinación de las zonas y terrenos que corresponden a las reservas petroleras nacionales, la de las zonas exploradas y la de las posiblemente petrolíferas". 82_/_

La falta de elementos para una planeación y control de este ramo tan importante de la riqueza, se encontraba desprotegida y la participación de los nacionales en la explotación del petróleo, no tenía significación. Para la época no constituía una fuente de bienestar nacional ni de impulso a la creación de nuevas industrias.

Fue al entresacar los lineamientos fundamentales de la acción que guiaría la administración del licenciado Portes Gil, cuando fijamos las ideas plasmadas al principio del trabajo, referentes a la infinidad de promesas, tantas veces hechas en el sentido de implantar en la administración pública mexicana, la eficacia y moralidad al través de programas que tendieron la justicia. Por ello nos atrevemos a reafirmar, que si para el futuro no somos capaces de cambiar el curso de las desigualdades que hemos padecido, sería preferible mantener la ignorancia, antes que generar una conciencia crítica que hoy estamos dejando por escrito y que esperamos no promueva desaliento, fatalismo, odio o violencia, que acabarían por hundir lo que hemos logrado y lo que nos falta por alcanzar.

8.6 PASCUAL ORTIZ RUBIO

En las elecciones extraordinarias del 17 de noviembre de 1929 fue candidato del Partido Revolucionario a la presidencia de la República, frente a José Vasconcelos, postulado por el Nacional Antirreeleccionista. Así triunfó, tomó posesión el 5 de febrero de 1930. Ese mismo día, cuando abandonaba el Palacio Nacional a bordo del automóvil presidencial un individuo de nombre Daniel Flores disparó contra él. Con este motivo dejó en manos de sus colaboradores la administración pública durante 60 días. vuelto al ejercicio del poder, duró en él hasta el 4 de septiembre de 1932, en que renunció a causa de la oposición de

ambas Cámaras, de los gobernadores de los estados y del general Plutarco Elías Calles, de quien en el informe al Congreso en 1931 había declarado que contaba - con "la ayuda y el consejo del jefe de la Revolución".

El presidente Ortiz Rubio, al presentar ante el Congreso de la Unión los lineamientos fundamentales de su gestión, hizo hincapié en el Proyecto de Organizar al País como un Estado Moderno, con un gobierno social. Punto importante fue el Primer Congreso de Planeación, que dio lugar a la ley sobre Planeación General de la República. Asimismo, en sus programas de gobierno, se tomó en cuenta tanto la moralización de los servidores públicos como la consolidación de las instituciones democráticas.

Dio a conocer los lineamientos fundamentales, las orientaciones del Gobierno que iba a presidir, destacándose los siguientes puntos: organizar a México como un Estado moderno transformando sus instituciones. Con la preparación y selección cuidadosa de los hombres públicos; fincar una administración cuyos beneficios alcancen a todo el conglomerado; utilizar a los técnicos para afrontar las graves cuestiones de la integración nacional, plantear y realizar las soluciones convenientes, apoyado de manera preferente por hombres de ciencia preparados; desarrollar un Gobierno Social borrando toda la línea de separación entre la Sociedad y el Estado; promover y provocar aparte de las obras de aprovechamiento nacional, la implantación de nuevas técnicas; la modificación de sistemas inadecuados; la creación y el desenvolvimiento de nuevas fuentes de trabajo y de producción. Asegurar el crecimiento interno de la población, estudiar los recursos y las técnicas para el mejor aprovechamiento. Restituir la forma ejidal; cuidar que los órganos encargados de impartir justicia cumplan real y eficientemente su actividad; organizar la justicia. Para ser funcionarios públicos, tener una conducta pública y privada ejemplar y una honradez insospechable. Apoyar el desenvolvimiento de la cultura en beneficio del pueblo. Desarrollar los caminos; atender los problemas obreros; consolidar las instituciones así como apearse al programa del Partido Nacional Revolucionario.

Acciones de planeación. "Por último fue convocado y celebrado el Primer Congreso Nacional de Planeación, presentándose 56 trabajos de importancia para el país; se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República, que crea la Comisión Nacional de Planeación General de la República, como un Cuerpo Consultivo de la Secretaría del ramo (Comunicaciones y Obras Públicas), y en esta materia se han realizado diversos estudios y trabajos preliminares, abarcando la Ciudad y Valle de México". 83_1

Proyecto de Formación de un Estado Social. "Sin el menor propósito de lanzar la más leve censura, ni de considerar como errores los hechos y convicciones de otros gobiernos y otros hombres, debo con toda honradez exponer mi criterio:

dentro de mi convicción de formar, más que un gobierno estatal, un gobierno social que intenta borrar toda línea de separación entre la Sociedad y el Estado; que pretende, asimismo, atender todas y cada una de las palpitaciones de la vida nacional, el Ejecutivo de mi cargo no puede, en nombre de una teoría, -la separación de la Iglesia y el Estado- desentenderse ni fingir que ignora el aspecto religioso de la vida social mexicana. Ninguna actividad colectiva debe pasar inadvertida a los ojos del Gobierno, que no es otra cosa que un administrador social. En esa virtud, cualesquiera que sean las convicciones de los hombres del Gobierno, deben tener siempre en cuenta las diversas tendencias de los gobernados. Dicho está con esto, que es el propósito del Ejecutivo Nacional, respetar y hacer respetar la libertad de creencias religiosas que consagra nuestra Carta Fundamental, y en este aspecto, no existe prevención contra personal alguna por razón de su credo y culto". 84_/_

Programa Político en la Secretaría de Gobernación. "Esta Secretaría, siguiendo el programa político de mi Gobierno, ha procurado mantener las relaciones con los diversos gobiernos de las Entidades Federativas dentro de la mayor armonía que ha sido posible, sin que hubiese de lamentarse ningún incidente". 85_/_

Moralización. "Una de las principales preocupaciones del Ejecutivo ha venido siendo la de elevar el nivel moral de los funcionarios de la administración, considerando que la eficiencia para el desempeño de un puesto público no es por sí sola título bastante para ocuparlo, si no va unida a una probidad absoluta. Desgraciadamente se presentaron algunos casos de deshonestidad comprobada de funcionarios públicos que originaron se hiciesen desde luego las consignaciones de Ley". 86_/_

Consolidación de las Instituciones Democráticas. "...las instituciones democráticas se han connaturalizado normalmente con nuestro existir social, e indica también que el pueblo mexicano tiene más confianza y mayor fe en la serenidad del sufragio, que en las agitaciones que provoca la violencia. Esta consolidación de nuestras instituciones democráticas, y la confianza popular en la majestad de la Ley, débense en buena parte a la plausible actitud del Partido Nacional Revolucionario... y siendo el órgano coordinador y unificador de los elementos avanzados, ha sabido evitar divisiones y distanciamientos que habrían de degenerar en personalismos, y ha velado por la integridad de las instituciones, simplificando así el problema de las actividades políticas". 87_/_

En el aspecto económico encontramos importantes programas al analizar sus diferentes informes a la ciudadanía; podemos ver que destacan: el Plan de Desarrollo Económico del País, la Deuda Pública Nacional, el Programa de Unidad del Sistema de Crédito Agrícola y el Plan de Reforma Monetaria, entre otros.

Plan de Desarrollo Económico del País. "Es conveniente en esta parte (presupuesto y situación del tesoro), declarar que un plan de desarrollo económico para el País, debe hacerse dentro de un período de años suficientemente considerable, pero por ahora, cuando menos de cinco, pues los planes que se formulan de un año para el siguiente no son sino tentativas sin rumbo que precisan enderezar con pulso firme y hacia una meta previamente escogida". 88_/_

Deuda Pública Nacional: "Sin embargo, es conveniente expresar con toda claridad y honradez, que mientras el Gobierno mexicano no pague sus deudas de carácter interior y exterior, no hay verdadero equilibrio hacendario, pues de acuerdo con las ideas generales arriba expuestas, uno de los factores que influyen en este equilibrio es el relacionado con la Deuda Pública, ya que la existencia de - obligaciones insolutas y en ocasiones ni siquiera cuantificadas a cargo del Erario, impiden obtener un saldo correcto a favor o en contra de los ingresos". 89_/_

A los ojos del pueblo, la deuda externa e interna del Gobierno han sido siempre asuntos oscuros que sólo pueden ser entendidos y atendidos por especialistas en economía y finanzas. El cuestionamiento de la deuda, por parte del Congreso, fue incipiente y también para quienes se interesan por los aspectos públicos. Prueba de lo anterior es que en 1930, el presidente Ortiz Rubio con honradez señaló que el equilibrio hacendario no existía mientras no se tomara en cuenta y se pagaran las deudas. Algo aún más grave ocurrió con la falta de cuantificación de tales obligaciones en los períodos presidenciales anteriores.

Plan de Arreglos a la Deuda Pública. "Los arreglos a que en párrafos anteriores se ha hecho referencia, constituyen una parte solamente del plan integral para el ajuste definitivo de la Deuda Pública, pues el Ejecutivo ha considerado como deber ineludible el de colocar las obligaciones de la Deuda Interior, así como las que se han presentado ante las Comisiones Mixtas, en el mismo plano en que ha visto las que han sido motivo del Convenio tantas veces aludido". 90_/_

Se detecta un plan integral para su arreglo definitivo y una variación sustancial al tratamiento de la deuda al incluir dentro de las obligaciones, las que correspondía a la deuda pública interna.

Programa de Unidad del Sistema de Crédito Agrícola. "Ya en 1926 el Gobierno de la Nación, emprendió su primer esfuerzo en este sentido, creando, por un lado, los Bancos Ejidales y por otro, el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Falta de unidad en la acción, falta de la experiencia necesaria en un asunto tan arduo y tan complejo y otros motivos muy naturales y explicables, hicieron que los resultados no correspondieran a la finalidad perseguida. Trátase hoy de darle unidad al sistema de crédito agrícola, de aplicar el crédito del Estado, exclusivamente, al

sector campesino ejidal o de agricultores en pequeña escala... otro de los proyectos lleva por finalidad promover un mejoramiento de la economía nacional, rehabilitando el crédito agrícola en general y haciendo renacer la confianza para inversiones en el trabajo de la tierra". 91_/ Si tomamos en consideración que las palabras del presidente Ortiz Rubio fueron expresadas en la época del Maximato, la verdad sería todavía más cruda, por la falta de planes o su continuidad hacia el desarrollo agrícola.

Nivelación Presupuestal. "Se ha logrado la nivelación del presupuesto, lo que constituye un hecho de gran trascendencia en las finanzas de nuestro país. Desde los tiempos del Gobierno del General Díaz, en que las erogaciones eran notoriamente inferiores, no se había obtenido, mediante el equilibrio presupuestal, un superávit como el alcanzado en el último ejercicio fiscal". 92_/

Anotamos que la deuda pública fue renegociada para relacionarla con la capacidad de pago del momento.

Sobre el plan económico, informa de la crisis monetaria. "El ramo de la Hacienda y Crédito Público tiene importancia muy especial en el presente informe, por sus relaciones directas con la situación económica nacional que desde hace años prevalece... La repercusión de estos fenómenos en México, sumada a nuestros problemas propios, ha traído como consecuencia la desvalorización en el extranjero de considerable cantidad de nuestros productos de exportación, con la indispensable consecuencia de una reducción del volumen y monto de ésta, en grave perjuicio para el saldo de nuestra balanza de cuentas en el comercio internacional...

El equilibrio del presupuesto: Resultado de esta situación ha sido que el Erario nacional, a partir de los comienzos de la crisis, en el mes de agosto del año próximo pasado, haya venido registrando una disminución constante de los ingresos del tesoro público..." 93_/ Los planes diseñados tuvieron variaciones importantes debido a la crisis.

Plan de Reforma Monetaria. "El propósito fundamental de la reforma monetaria, ha sido el de eliminar los factores anormales que durante mucho tiempo han influido este aspecto tan importante de nuestra economía, impidiendo el libre juego de los elementos económicos naturales y dificultando no sólo la resolución de algunos de nuestros problemas, sino aun su clara comprensión..." 94_/ Se creó un instrumento técnico para dar elasticidad y economía al sistema monetario, ya que el anterior era oneroso.

Deuda Pública. "...con fecha 28 de enero del corriente año (1931) el Ejecutivo giró un acuerdo irrevocable al Secretario de Hacienda, para que comunicara oficialmente al Comité Internacional de Banqueros que, a causa de la expresada situación de los cambios (baja del cambio sobre el exterior y a la situación monetaria interior), el Gobierno no había sometido el convenio a la aprobación del H. Congreso de la Unión durante el período que concluyó el 31 de diciembre de 1930, y que no podría someterlo tampoco en su forma original". 95_/_

El propósito de esta modificación fue para el pago de la deuda exterior, de monedas de oro a monedas de plata, al tipo que regía en la fecha de la firma del convenio original.

Sobre el programa de trabajo de la Contraloría, el presidente Ortiz Rubio informa: "En este período se dio cima a uno de los problemas más importantes con que había tenido que enfrentarse, como fue el de la liquidación de cuentas correspondientes a los años 1917 a 1924, labor que se terminó el 30 de noviembre del año anterior, previa la depuración de \$ 445.098,144.56, de saldos deudores y acreedores, lo que dio lugar a que la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, con fecha 10 de marzo del año actual, expidiera el Finiquito General relativo a las cuentas de la Hacienda Pública Federal, por los ejercicios citados de 1917 a 1924. Es tanto más notable este hecho por ser el primer documento de esta índole que la Contaduría Mayor de Hacienda expide a partir del ejercicio fiscal de 1910 y primero también que recibe la Contraloría desde su establecimiento". 96_/_

Aquí podremos encontrar otro elemento que fomenta la corrupción, problema debido al retraso y burocratismo de la acción de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Poder Legislativo, al efectuar la revisión de liquidaciones. Lo señalado por el presidente Ortiz Rubio, de que ésta ha sido la primera ocasión a partir del año de 1910, que se recibe un finiquito general, comprueba lo afirmado.

Falta de un Plan Económico. "Sin embargo, como la naciente industrialización de nuestro país se opera sin un plan económico definido y sin la coordinación necesaria, se requiere urgentemente un mejoramiento y una nacionalización que la coloque sobre bases firmes dentro de la realidad de nuestra economía, a fin de que constituya un verdadero sistema en que se apoye la independencia económica nacional." 97_/_ La urgente necesidad de un plan de desarrollo industrial se hizo ver, a efecto de apuntalar nuestra autodeterminación.

Deuda Pública. "...por consecuencia, al verdadero déficit del ejercicio fiscal de 1931, habría que añadir a dicho saldo deudor el correspondiente importe de los intereses y la amortización suspendidos o aplazados de las obligaciones que

forman las Deudas Públicas Interior y Exterior y que, aunque no sea posible cifrarlo de momento, porque la Comisión Ajustadora de la primera no ha terminado su ardua labor de depuración, sí puede afirmarse que, por ventajosas que pudieran ser las condiciones de arreglo o reanudación de los servicios de ambas Deudas, su costo montaría, anualmente, a varias decenas de millones". 98_/

Nos parece que este importante asunto de la economía se ha manejado de manera superficial, sin un plan o programa que precise su aumento o disminución.

Se informó acerca de varias reformas a la administración pública, como podremos ver con objeto de agilizar y adecuar las funciones para asegurar un gobierno social, como era su deseo.

Programa de Acción Económico-Administrativo "La Comisión Técnica de Programa, rindió desde hace algún tiempo, una serie de estudios sobre Industria, Petróleo, Minería, Industria Eléctrica, Comercio, Trabajo, Seguros, Previsión Social, Publicaciones y Propaganda, Transportes, Impuestos, Alcabalas y Contrabando, para definir y concretar el programa de la Secretaría (de Industria Comercio y Trabajo), en esas líneas de actividad". 99_/

Proyecto de organización de una Empresa Petrolera. "Al mismo tiempo se ha iniciado la organización de una empresa semioficial de capital netamente mexicano, a la que concurrirá el Gobierno, la cual tenderá a equilibrar las fuerzas nacionales y extranjeras en la explotación del petróleo y servirá de apoyo a los productores independientes". 100_/ Se buscaba con esto asegurar el acceso del capital nacional y regular al mercado para impedir el monopolio petrolero.

Proyecto de Control Previo. "La Contraloría de la Federación dentro de las funciones que le son inherentes y que ha desempeñado satisfactoriamente, ha dedicado atención principalísima al control previo..." 101_/

La falta de congruencia resaltada por el presidente Ortiz Rubio, nos revela la ausencia de la planeación en las acciones de los diversos gobiernos revolucionarios para estructurar y promulgar reglas de observancia obligatoria, que dieran el marco jurídico a las reivindicaciones abanderadas del levantamiento armado desde 1910. En las palabras presidenciales encontramos otra razón que fundamenta la tesis que hemos presentado.

El antiguo régimen (su estructura) persiste después de la Revolución. Ello fue planteado por Alexis de Tocqueville en su obra El Antiguo Régimen y la Revolución y comprobado por el contenido de los conceptos antes precisados del presidente Ortiz Rubio.

Programas de Legislación. "Se están siguiendo los lineamientos de un amplio programa de legislación para presentar al Congreso Federal, en su oportunidad, diversas iniciativas tendientes a la reforma de nuestras actuales leyes". 102_/_

Con objeto de solucionar el problema agrario el presidente Calles informó acerca del Programa Agrícola de la Revolución Mexicana y el Integral de Redistribución de la Riqueza Territorial.

Programa Agrícola de la Revolución Mexicana. "La Revolución Mexicana, precisando sus derroteros hacia un cambio radical de la organización social, revivió el concepto del ejido, dándole el amplio significado de las tierras necesarias para la vida del pueblo, y en los procedimientos de dotación o restitución, quiso establecer en definitiva un programa racional de vida a la masa campesina, hasta satisfacer la última necesidad de ésta, en el último poblado que necesite de tierras para su subsistencia.. Dentro de esta concepción, el ejido no es ni debe ser el factor principal responsable del desenvolvimiento agrícola del País; su producción está destinada a un consumo propio y sólo un excedente puede salir a los mercados externos, para transformarse en un medio de prosperidad y desarrollo, que fecunde el desenvolvimiento del poblado". 103_/_

La concepción que diversos gobiernos han dado y se han plasmado en leyes sobre la interpretación y trascendencia del campo, han limitado la producción alimenticia. La división de los hombres del campo y los diversos tipos de posesión, dominio o propiedad de las tierras, ha impedido el que el Estado pueda por inconsistencia, llevar a cabo con eficacia, los programas de producción. El autoconsumo conduce inexorablemente a la marginación de las grandes mayorías campesinas.

Plan Integral de Redistribución de la Riqueza Territorial. "Estos tres elementos por consiguiente, el ejido, la colonización y los Sistemas de Riego, forman sucesivas etapas de un mismo fenómeno social, y contribuyen cada uno, al programa integral de redistribución de la riqueza territorial, que ha perseguido con ahínco el esfuerzo revolucionario". 104_/_ La intervención del Estado en el desenvolvimiento agrícola, ha sido errática y cambiante. No encontramos antecedentes de continuidad en este punto.

Asimismo en el campo educativo se plantearon importantes programas como el de destinar como mínimo 40% del ingreso de las entidades federativas a este rubro, así como la modernización total de los programas educativos.

Programa de Educación Pública. "...dentro del respeto a la soberanía de los Estados y equilibrio constitucional, ha establecido, previamente, que no intenta en forma alguna la federalización educativa, pues consideramos que nuestro régimen constitucional debe mantenerse inalterable; pero siendo la educación un problema técnico por excelencia, comprendiendo éste aspectos básicamente nacionales, consideramos indispensable formular un programa sometiéndolo a la consideración de todas las autoridades escolares de la República e incluyendo en él los temas y problemas de mayor importancia". 105_/ Nuevas modificaciones a los planes educativos que en el pasado se establecieron, cuando en la esencia de algunos anteriores, se detectaba como objetivo básico la federalización de la educación.

Asamblea de Educación Nacional. "Se constituyó una Asamblea de Educación Nacional con la participación de las autoridades de Educación de los Estados, Territorios y Gobierno Federal y establecieron algunos lineamientos importantes para la planeación de la educación, siendo los más importantes los siguientes: Quedó establecida para las entidades federativas, destinar como mínimo el 40% de sus ingresos para el ramo de la educación pública". 106_/ En el estudio efectuado a los informes presidenciales, esta meta jamás fue alcanzada.

Plan Educativo. "La Dirección de Enseñanza Secundaria, está formulando un nuevo plan de estudios que tienda a la modernización total de éstos, y que se compadezca con las actuales necesidades sociales, y con las últimas orientaciones científicas". 107_/ Constantes cambios y modificaciones a los planes educativos fueron detectados.

Educación Rural. "Con el deseo de estudiar científicamente las doctrinas de educación rural y los métodos de incorporación de los indígenas a nuestra cultura, se creó la Comisión de Investigaciones Indias... " 108_/ Se observa que a dicha fecha se desconocía la técnica educativa para dar educación a un grupo tan importante, no obstante los planes educativos de periodos pasados.

En el rubro de desarrollo urbano se informó de dos importantes proyectos; el de planificación del Distrito Federal y el del desagüe del Valle de México.

Planificación del Distrito Federal. "Sin dejar de atender el estudio y resolución de aquellos problemas locales que son gentes, está formulándose un proyecto de planificación de todo el Distrito Federal". 109_/

Obvio es afirmar que no hubo nunca una aplicación del proyecto para regular el crecimiento de la ciudad de México. Nada se hizo para detener su expansión anárquica. Afirmamos que la capital del país representa el testimonio más realista de la falta de planeación o de congruencia en las acciones de previsión.

La insuficiencia en la prestación de los servicios públicos se ha agudizado. Un programa de desconcentración con aplicación inmediata, consideramos se requiere con inminente urgencia.

Plan de Desagüe del Valle de México. "En el capítulo de obras hidráulicas, se ha dado preferente atención al problema del Desagüe del Valle de México, definiendo un programa técnico de obras de gran importancia, cuyo costo total se estima en \$22'000,000.00..." 110_/ Continúa en los planes de Gobierno el dar atención preferente al problema del desagüe con obras de construcción que aseguren su funcionamiento, no obstante que en el pasado se informó sobre planes concluidos, para evitar inundaciones.

El presidente Ortiz Rubio, en sus diversas comparecencias, anunció planes en el área de comunicaciones; destacando el Plan de Reorganización de los rutas aéreas, así como de campos de aterrizaje y el Programa de Caminos.

Plan de Reorganización de los Ferrocarriles. "El Gobierno Federal está vivamente interesado por el bienestar económico y por el futuro de los Ferrocarriles Nacionales de México" 111_/ En esta y en la mayoría de los subsecuentes períodos presidenciales, han llevado a cabo reorganizaciones financieras para limitar la sobrecarga financiera de esta empresa y liberarla de los pasivos que en forma permanente adquieren los ferrocarriles.

Proyecto de Red de Rutas Aéreas. "Ha sido aprobado un proyecto de red de rutas aéreas y campos de aterrizajes en la República, que al mismo tiempo que unan las principales poblaciones, faciliten las comunicaciones internacionales a lo largo del Continente". 112_/ El proyecto de red de rutas y campos de aterrizaje sea el antecedente de la estructura aeroportuaria con que contamos.

Programa de Caminos. "La Dirección Nacional de Caminos tiene en estudio, un programa para desarrollar los trabajos de las carreteras el año próximo". 113_/

Se llevaron a cabo Programas de Desarrollo de la Irrigación, de Reforestación, y el Agrícola de Autosuficiencia, que a continuación se presentan.

Desarrollo del Programa de Irrigación. "Enérgica y vigorosamente se ha continuado el desarrollo del programa de irrigación, iniciado con tan plausible y patriótico acierto por el C. General Plutarco Elías Calles". 114_/

Lo anterior representa una verdadera excepción a la referencia de continuidad en los planes, de un período presidencial a otro, y en el análisis detallado llevado a cabo, se comprobó que los trabajos de este programa de irrigación tuvieron

resultados sorprendentes para la regulación de los recursos acuíferos en estos años, gracias a la labor de seguimiento y continuidad en esta actividad.

Plan de Reforestación. "Para restaurar la vegetación destruida en años anteriores por los incendios en los montes y por las talas irracionales, se ha iniciado una eficaz campaña de reforestación. La médula del plan para tal campaña consiste en organizaciones de interés forestal en las Sociedades y en los montes particulares, comunales y ejidales". 115_/

Programa Agrícola de Autosuficiencia. "El segundo aspecto dominante de sus actividades, el que cuida el desenvolvimiento agrícola del país, para prepararlo a una capacidad productora que le permita bastarse a si mismo, es, sin duda alguna, igualmente interesante y complejo, ya que regula, no solamente las actividades del Gobierno en la realización de determinado programa, sino también reglamenta y estabiliza todas las actividades privadas, para dirigir las en el mismo sentido". 116_/

Así también del análisis efectuado podemos afirmar que en la práctica es nula la estabilización de las actividades privadas en el campo. La falta de infraestructura para el almacenaje de los productos agrícolas como los deficientes sistemas de comercialización, hacen que quienes producen sean los que reciben escasos ingresos por el intermediarismo.

Por otra parte, también se llevaron a cabo programas de Fabricación y Aprovechamiento Militar, Nacionalización del Subsuelo, Desarrollo Industrial y Salud, acerca de los cuales el presidente Ortiz Rubio informó:

Programa de Fabricación y Aprovechamientos Militares. "El Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, ha podido desarrollar íntegramente el programa que le ha trazado la Secretaría de Guerra y Marina, habiendo adquirido maquinaria por valor total de \$ 50,648.66 y hecho las obras de construcción, reparación y adaptación de edificios y de maquinaria indispensables". 117_/

Proyecto de Nacionalización Efectiva del Subsuelo. "Mediante una transformación en el funcionamiento de la oficina del Control Nacional del Petróleo y una reforma a la legislación sobre reservas nacionales que oportunamente someterá este Ejecutivo a la aprobación de Vuestra Soberanía, se obtendrá la nacionalización efectiva de la mayor parte de las riquezas petroleras de subsuelo y la creación de una reserva permanente que garantice el abastecimiento de las necesidades públicas nacionales, tomando en cuenta el aumento progresivo del consumo". 118_/

El espíritu de la Constitución Política de 1917 que da al Gobierno la facultad de intervenir como regulador, como proyector o bien como árbitro en las actividades esenciales de la vida económica y social, comienza a tener una aplicación embrionaria con el proyecto de nacionalización de la riqueza petrolera que seis años después alcanzara su cristalización con la expropiación.

La crisis del "29" y los años subsecuentes sacudió la inercia de México, orientada su actividad en aquella época a la extracción de materias primas. La falta de mercados hizo sentir la necesidad de iniciar de inmediato un proceso de desenvolvimiento de la industria. Aquí nace también el proteccionismo del Estado en las industrias mexicanas que por falta de planes ha llevado a que los productos nacionales sean de inferior calidad y mayor precio que los extranjeros, por la ausencia de competencia, tanto en el mercado nacional como su imposibilidad de concurrir al mercado internacional.

Programa de Salubridad Pública. "Fiel al compromiso contraído con el pueblo, expresado en solemne ocasión, al formular su programa de Gobierno, el Ejecutivo ha prestado decidido apoyo y principal atención a la salubridad pública, convencido como está de que el porvenir de la patria descansa en la formación de la raza vigorosa, fuerte y sana y así ha procurado, dentro de las condiciones de - restricción económicas actuales, impulsar decididamente tan importante ramo".
119_

La crisis de 1929 tuvo por parte de los gobiernos del mundo, una preocupación hacia la planeación y sobre todo en los países socialistas.

En México se sintió de igual manera. Las reflexiones del ingeniero Ortiz Rubio, así lo confirman. La necesidad de precisar metas previamente escogidas y de romper la inercia de hacer estimaciones de un año a otro, que como acertadamente lo informó el Presidente, sólo habían sido tentativas sin rumbo. La concepción sobre los planes, sus principios, sistemas y ejecuciones, sufren importantes variaciones en los informes del presidente Ortiz Rubio.

No se encontraron en los informes del presidente Ortiz Rubio, elementos para analizar su distinción y plataforma para iniciar un cambio hacia un Gobierno Social, pero desprendemos de sus declaraciones el deseo de unir la Sociedad y el Estado, que debido a la llamada -Guerra Cristera-, se afectaron las relaciones del pueblo con su Gobierno, en una porción importante.

Constituye este propósito presidencial una variación a las acciones del período constitucional anterior.

Se destaca por primera vez en un informe presidencial, la importancia de la acción del Partido Nacional Revolucionario que por 55 años le ha dado estabilidad al sistema político mexicano, base determinante para el desarrollo de la Nación.

Excepcional relato detectado al informar un presidente a los representantes del pueblo algunos casos de deshonestidad comprobada.

Referencias constantes fueron localizadas al analizar los 300 informes y mensajes, sobre las diversas acciones diseñadas para erradicar la corrupción.

Los causantes de las graves deficiencias del país permanecen anónimos. Para el pueblo no puede ser motivo de conformidad el que los presidentes en sus diversas épocas declaren o acepten deficiencias, sino que en cumplimiento de sus obligaciones, actúen con energía, castigando a los responsables, pero algo más importante y constructivo hacia el futuro sería establecer las medidas preventivas para evitar abusos.

El caso que nos ocupa, la reforestación, representará un elemento vital para la sobrevivencia de los habitantes del país. Los bosques dan un equilibrio al medio ambiente. La tala irresponsable ha producido en varias zonas del país, desiertos y marginación social.

La dinámica que en el período del presidente Ortiz Rubio se dio a los cimientos para desarrollar las tareas de planeación, se pueden constatar al leer la narración de hechos antes señalados, destacándose la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República, del 12 de junio de 1930 y que es para nosotros el primer antecedente formal y jurídico para coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno, así como lograr el desarrollo de México, tomando como base sus posibilidades reales en el presente y hacia el futuro.

8.7 ABELARDO L. RODRIGUEZ.

La crisis política que culminó con la renuncia a la presidencia de Pascual Ortiz Rubio fue solucionada por la elección unánime del Congreso en favor de Abelardo L. Rodríguez como jefe del poder Ejecutivo. Era la época en que Plutarco Elías Calles era considerado como "jefe máximo" de la Revolución; su influencia en el gobierno era decisiva. Desde un principio se observó la estrecha unión entre éste y el nuevo presidente. El nuevo mandatario hubo de enfrentarse al conflicto religioso, el cual, aunque aparentemente solucionado por el convenio de 1929,

todavía estaba vigente por la aversión recíproca entre la Iglesia y el Estado. En Tabasco y Jalisco se perseguía al clero y en los demás estados se reglamentaba la Ley de Cultos en forma que hacía casi imposible su ejercicio.

Al asumir la presidencia, la nación padecía una grave recesión económica, reflejo de la mundial, y la moneda perdía sensiblemente su valor adquisitivo. El oro llegó a tener un valor 300% superior al de la plata, y en su último año de gobierno, 1934, había 300,000 desempleados.

El presidente Abelardo L. Rodríguez presentó a la consideración del Congreso de la Unión, en sus diferentes comparecencias, los principales programas de su gobierno, como lo fueron: Nacionalización del Proceso Colonizador, Desaparición de la Contraloría y Creación de la Compañía Petróleos de México; también la creación de la Comisión Federal de Electricidad y la elaboración del Primer Plan Sexenal.

Inicia haciendo una mención general de la orientación que encauzara dentro de la administración pública: "...con la colaboración de los Secretarios de Estado y de los Jefes de los Departamentos Administrativos, se acordó un programa de acción para desarrollarse entre el mes de septiembre de 1932 y el día 30 de noviembre de 1934, fecha en que habrá de iniciarse la nueva administración que resulte de los comicios que se efectuarán en julio del año próximo. Además, el programa formulado mereció aclaraciones interpretativas, hechas a través de las opiniones expuestas públicamente por la Presidencia de mi cargo sobre diversos tópicos, cuando la oportunidad así lo ha señalado". 120_/

Lo dicho por el presidente sustituto Rodríguez, es muy claro. Fue elaborado un programa que no se da a conocer en su detalle, y se omite mencionar el programa del presidente Ortiz Rubio a quien sustituyó.

Cumplimiento del Programa de Gobierno. "Me es satisfactorio informaros que el programa de mi Gobierno, viene realizándose día a día dentro de un ambiente de franca e invariable cooperación por parte de todos los jefes de los distintos órganos de la Administración, y este hecho demuestra experimentalmente, la conveniencia y la necesidad de que los gobiernos futuros operen siempre bajo las indicaciones claras de una norma de acción previamente establecida" 121_/

Programa de Nacionalización del Proceso Colonizador. "En este capítulo el programa formulado por el Gobierno Federal, y en parte realizado ya, comprende los siguientes puntos que me limitaré a enunciar en esta exposición preliminar..." 122_/ Hizo mención a la tramitación y apego estricto a las disposiciones legales, la inclusión de elementos nacionales repatriados, reivindicación de tierras de la

Nación y descongestión de tierras ejidales, para contar con terrenos disponibles a fin de ser poblados.

Desaparición de la Contraloría. Al entrar en vigor el 1º de enero de 1933 la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, fue suprimida la Contraloría y sus atribuciones se fusionaron en la Secretaría de Hacienda.

Lamentablemente esta medida vino a facilitar la deshonestidad y los abusos del poder. Por otro lado, apartándose de todo pesimismo desalentador, así como del optimismo injustificado que puede ser causa de desconocimiento sobre un problema de la magnitud del que padecemos, hay que aceptar que todos somos responsables de que exista la corrupción y que ésta tienda a institucionalizarse por la crisis de valores morales que se tienen en los hogares y dentro de la sociedad.

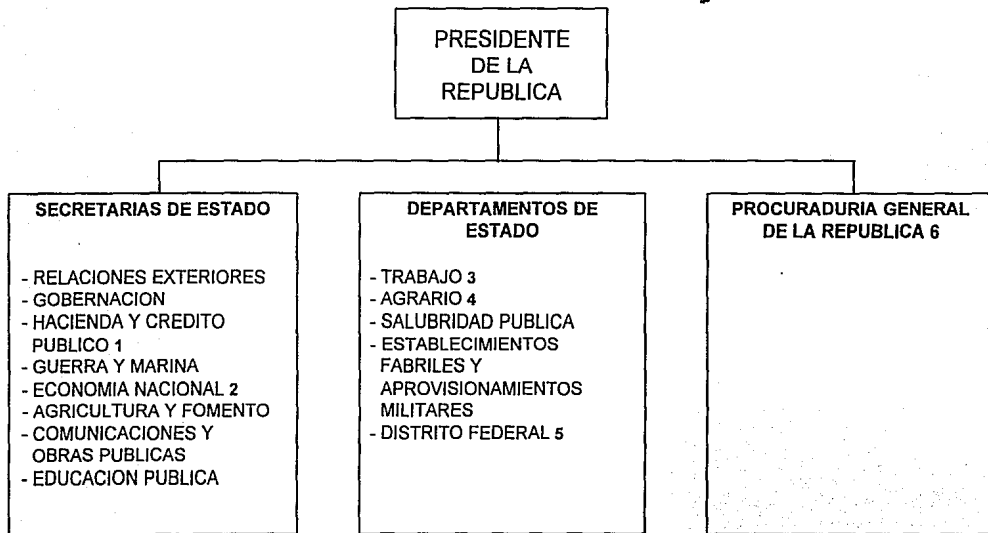
Debemos impulsar un esfuerzo de renovación moral y practicar en el ejemplo. De no lograr un cambio de mentalidad y actitud, se corre el peligro de que llegue a generalizarse y el paso siguiente sería la anarquía y la autodestrucción.

En el ramo de las relaciones exteriores, el presidente Rodríguez mencionó: "Deseoso mi Gobierno de que exista una continuidad de acción entre él y la próxima administración; que naturalmente no requiere el continuismo de personas, ha invitado a los Jefes de Misión y Cónsules Generales, para que presenten sus renunciaciones el próximo primero de octubre, con objeto de que una vez que el Honorable Congreso haga la calificación de las recientes elecciones, sea el Presidente Electo quien estime esas renunciaciones y escoja el personal que habrá de representar los intereses del Gobierno de la República y de la Revolución en el extranjero. Por los términos de este informe, se habrá podido enterar el Honorable Congreso, que la Secretaría de Relaciones Exteriores cumplió en su totalidad el Plan de Gobierno que en esta materia expuse al País el primero de enero". 123_/_

Creación de la Compañía Petróleos de México. "Ampliadas liberalmente las reservas nacionales, suspendida su contratación y gravado fiscalmente el acaparamiento de reservas particulares, se ha organizado la Compañía 'Petróleos de México' ". 124_/_

Creación de la Comisión Federal de Electricidad. "Dentro del propósito de nacionalizar la generación y distribución de energía eléctrica, se expidió la Ley de veintinueve de diciembre de 1933 que autorizó al Ejecutivo para constituir una Comisión Federal de Electricidad, y se ha procedido también a la formación de cooperativas de consumidores de energía". 125_/_

LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS
Y DEMAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.
6 DE ABRIL DE 1934



1 Absorbe al Departamento de Contraloría en 1932.

2 Se crea en lugar de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. 15-XII-1932.

3 Se desprende de la Secretaría de Industria, Comercio y...

4 A partir del 17-I-1934.

5 El gobierno del Distrito Federal se encargó al Ejecutivo Federal por ley del 20-VII-1928.

6 Diario Oficial del 6-IV-1934.

En su última comparecencia el 1º de septiembre de 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, rinde el informe de la marcha de los asuntos a su cargo. Se menciona por primera ocasión la referencia al Primer Plan Sexenal. "...me es altamente satisfactorio rendir a Vuestra Soberanía, un informe de la marcha de los negocios de la Administración Pública durante el último año, en el que procuraré no distraer inútilmente vuestra atención, sino dejar establecido en forma concreta, cuáles han sido los trabajos realizados y como mi Gobierno se ha empeñado por cumplir con los compromisos que contrajo con el país, al hacer público el 1º de enero su programa anual de Gobierno, dentro de los principios aceptados por el Plan Sexenal, que ha de encauzar definitivamente la marcha de la Administración Pública sobre bases firmes y que orientará las actividades de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo, de acuerdo con las aspiraciones populares y las necesidades nacionales". 126_/_

Plan Sexenal. "Me cupo en suerte llevar a la práctica el primer período de ejecución de sus principios del Plan Sexenal que se han realizado por las Dependencias del Poder Ejecutivo, de acuerdo con las previsiones hechas, y además de cumplirse íntegramente el Programa Anual de Gobierno, hemos salido totalmente de la crisis que ha asolado al mundo entero en éstos últimos tiempos... y sólo quiero desear que este Honorable Congreso sepa también responder a la confianza que el pueblo ha depositado en él y que la futura administración, dentro de los cauces del Plan Sexenal, corone con éxito la obra de la Revolución para bien de la Patria". 127_/_

Con estas palabras terminó su intervención el presidente Abelardo L. Rodríguez, quien como podemos apreciar de la lectura del informe, inició el último año de su gestión llevando a la práctica los lineamientos que fueron acordados en la Segunda Convención Ordinaria del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que sesionó en la Ciudad de Querétaro en el mes de diciembre de 1933.

El Primer Plan Sexenal de Gobierno constituyó la plataforma política y gubernativa del Partido que debería ser puesto en ejecución por la administración del general - Lázaro Cárdenas, entre 1934 y 1940.

En el campo económico se informó acerca de los siguientes planes: Anual de Hacienda y Crédito Público, Deuda Pública tanto exterior como interior, así como el Programa de Equilibrio Presupuestal.

"Paralelamente al desarrollo de la política cuyas características principales he señalado en los párrafos anteriores, la crisis económica continuaba agravándose de día en día. Al principiar el año de 1932, era fácil percibir en el cuadro sintomático de los males que aquejaban al País: la aguda deflación monetaria, la

inestabilidad internacional de nuestra divisa, y la total desaparición del crédito; la parálisis progresiva de la industria y del comercio; el abatimiento en la tasa de los salarios y el aumento en el número de los desocupados y, como consecuencia de todo ello, una acelerada declinación del rendimiento de las rentas federales a un estado deficitario creciente de la Hacienda Pública. No obstante los sacrificios impuestos a todos los servidores del Gobierno y a la casi totalidad de los causantes, el saldo deudor con que cerró sus cuentas el ejercicio de 1931 excedió de treinta millones de pesos". 128_/

Deuda Pública. "En este capítulo se ha seguido un criterio opuesto al persistentemente sostenido en la época inmediata anterior a la implantación de la actual política hacendaria". 129_/

El comentario hecho a la actuación hacendaria vuelve a señalarse para la deuda pública. Un presidente sustituto del mismo Partido, sólidamente estructurado desde el principio, cuestiona el mandato anterior. Ya no sólo la falta de continuidad o el respaldo a los programas y acciones, sino las profundas contradicciones entre los gobernantes en asuntos tan importantes como la deuda pública, ponen en evidencia al País de instituciones del que tanto se ha hablado.

Equilibrio Presupuestal. "Permitaseme, por último, consignar que, restablecido el equilibrio presupuestal, afianzado el sistema bancario y asegurada nuestra moneda, hay sobrado campo para que, en nuevos ejercicios, se plantee la mejor solución de los muchos problemas que tiene en materia hacendaria un país que, como México, sale apenas de la prolongada lucha que tuvo necesidad de emprender para sacudir una organización económica que estaba asentada sobre el privilegio y sobre la injusticia". 130_/

Deuda Pública Interior. "Se han hecho erogaciones por este concepto hasta por la suma de setenta y tres millones de pesos, que es la cifra más grande del período postrevolucionario". 131_/

Deuda Pública Exterior. "Las condiciones actuales de México y del mundo no permiten que la Deuda Exterior se trate sobre pie de igualdad con la Deuda Interior. Para amortizar ésta, tendríamos que exportar oro y exponernos, en el caso de celebrar arreglos poco meditados, a tener que suspender nuestros pagos al cabo de cierto tiempo según sabemos ya por dolorosas experiencias anteriores". 132_/ Ausentes en los informes comenzaron a ser las cuantificaciones de la deuda pública, tanto interior como exterior.

Plan Anual de Hacienda y Crédito Público. "El Plan Anual de Gobierno, demuestra que compensadas sus actividades (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), no sólo ha cumplido con él, sino que se ha excedido en la administración de las

finanzas nacionales, dándose el caso insólito de haber cubierto en el ejercicio que comprende este informe, setenta millones de pesos del pasivo del Erario Federal". 133_/_

Economía Nacional. "La Secretaría de la Economía Nacional al desarrollar su programa de acuerdo con el Plan Sexenal, ha tenido que hacer frente a un año excepcionalmente laborioso". 134_/_

Proyecto Cooperativo. "Como parte principalísima de su Programa de acción económica y social, El Ejecutivo ha impulsado el desarrollo de las sociedades cooperativas, factores determinantes de una mejor distribución de la riqueza, de un sensible aumento en el consumo y de un más sólido mejoramiento moral y material de la colectividad". 135_/_

Asimismo, se llevó a cabo el Programa de Reorganización de las Fuerzas Armadas; en política laboral, el Plan de Resolución Integral a las Necesidades de los obreros, así como en materia agraria el Programa de Dotaciones y Restituciones Ejidales y el Plan Integral Agrario.

Programa Mínimo de Acción Militar. "Fue a fines del año próximo pasado cuando en obediencia al Programa Mínimo de Acción Militar, fijado a la Secretaría por esta Presidencia; se formuló un plan general de Reorganización de acuerdo con las necesidades y recursos del momento..." 136_/_

Plan de Resolución Integral de las Necesidades de los Obreros. "En relación con los trabajos iniciales para la organización de nuestro régimen económico, el Gobierno de mi cargo no ha descuidado la cuestión obrera, supuesto que esta clase social es factor de tal manera determinante, que un estudio sobre la economía del país con el propósito de formar un plan de acción, será absolutamente ineficaz o hueco si no provee a la resolución integral del problema que nos presentan las necesidades de los obreros". 137_/_

Permanentes promesas por propiciar la elevación del nivel de vida de los trabajadores al través de la elevación de los salarios. Sin embargo, el incremento de los precios siempre ha superado a los salarios. Se hace necesario en nuestro medio un salario remunerador que permita a los trabajadores vivir en un plano de dignidad y que constituye una fuente de motivación para su superación y la de sus dependientes.

Programa de Dotaciones y Restituciones Ejidales. "Con este objeto se ha procurado que la acción de esta Dependencia (Secretaría de Agricultura y Fomento) se consolide a base de honorabilidad, fiel apego a la legislación en la materia, competencia de personal y reducción de trámites innecesarios... La

finalidad concreta que se persigue durante el período que abarca este informe, fue lograr la resolución de todos los expedientes que se encontraban, por diversas causas, pendientes de trámite". 138_/ El recado agrario, no obstante las afirmaciones hechas, en éste y otros períodos continúa.

Plan Integral Agrario. Se hizo mención de la acción que debería formular el Consejo Nacional de Agricultura que buscó satisfacer totalmente las necesidades de productos vegetales y animales para toda la población. Se determinó fijar la acción reguladora del Estado en la producción y organización agrícola, así como reducir la intermediación.

Importantes programas para la racionalización de los recursos naturales fueron emprendidos según se informa en sus comparencias, como lo son: El Programa Minero, el Petrolero, el de Socialización de la Energía Hidroeléctrica.

Programa Minero. "El Gobierno ha iniciado la reorientación de su política, en el sentido de convertir la industria minera en una industria efectivamente nacional que abra sus puertas ampliamente a los elementos del País, de intervenir en los diversos aspectos de la explotación y de prever las necesidades futuras del propio Gobierno y de la economía general por medio de la creación de campos de reserva" 139_/

La reorientación de la política constituye un cambio fundamental de la inacción de gobiernos anteriores sobre la falta de aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de México. Este plan no tuvo la continuidad necesaria durante varios períodos presidenciales para lograr este esfuerzo tan decisivo en el desarrollo de México.

Programa Petrolero. "Creemos haber dado un paso importante hacia la nacionalización efectiva del petróleo, sin menoscabo de los derechos adquiridos existentes, al expedir el Decreto de 1º de mayo último (1933), que refunde todas las disposiciones sobre la constitución de reservas petroleras nacionales y amplía las zonas ya establecidas a una faja de cien kilómetros de anchura a lo largo de las costas y las fronteras". 140_/

Producción petrolera. "La explotación continúa controlada en más de un 97 por ciento por capital extranjero, regentado por dos grupos de empresas que poseen y explotan una gran mayoría de los yacimientos descubiertos y la casi totalidad de las refinerías, oleoductos y estaciones de distribución del petróleo en el país... Próximamente este Ejecutivo someterá a la consideración de Vuestra Soberanía, una iniciativa de ley, que abarcará el problema de la industria petrolera bajo los diversos aspectos expresados. El control de Administración del Petróleo Nacional,

ha entrado en una importante etapa del programa que viene desarrollando, al inaugurar recientemente su refinería en el Puerto de Tampico" 141_/_

La refinería fue un paso sólido para el abastecimiento de gasolina. Su capacidad de refinación inicial fue de 240 metros cúbicos diarios, produciendo 24,000 litros diarios de gasolina.

Plan de Socialización de la Energía Hidroeléctrica. "Por otra parte, y como complemento de la política total que en materia de tierras y agua me he impuesto llevar adelante, he encomendado a la Secretaría de Agricultura y Fomento una revisión de la Ley de Aguas vigente, con el propósito de facilitar la acción del Estado para lograr la socialización de la energía hidroeléctrica, que será una de las bases en que descansa la estructura económica del futuro". 142_/_

En su Primer Informe el general Rodríguez esboza el plan que permita al Estado Mexicano estatizar la energía hidroeléctrica. Este propósito del Ejecutivo fue parcial y no fue sino hasta la administración del licenciado López Mateos en 1960, que se tomó la acción de nacionalizar la industria.

Se llevaron a cabo programas de Construcción de Caminos, obras de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, (como son las del desagüe, una vez más), Planificación de las Calles, así como el Programa de Casas para obreros.

Proyecto de Construcción de Caminos. "Al iniciarse el período que comprende el presente informe, varias compañías estaban trabajando por contrato en tramos aislados de diversos caminos con proyectos de construcción muy extensos, sin coordinación entre sí y como carecían de la capacidad económica suficiente para cumplir con sus obligaciones y tampoco el Gobierno estaba en posibilidad de apoyar las sumas que demandaba el desarrollo de un programa de esa naturaleza para ejecutarlo por su cuenta, se dispuso que se declararan rescindidos los contratos..." 143_/_

Diseño del Proyecto para Poner a Salvo la Ciudad de México, del Peligro de las inundaciones. "Se acaba de terminar el proyecto de las obras para poner a salvo a la Ciudad de México del peligro de las inundaciones. Estas obras consisten fundamentalmente en la construcción de presas de almacenamiento y de regularización conectadas entre sí y que por medio de un canal de desemboque en el Tajo de Nochistongo, dirijan las aguas de los ríos que actualmente atraviesan la Ciudad". 144_/_ En el análisis de gestiones presidenciales anteriores, hemos encontrado reiteradas referencias a la elaboración de planes y programas para resolver y terminar con las amenazas de inundaciones a la Ciudad de México. Una vez más se localiza en un informe la afirmación presidencial de que se acaba de terminar el diseño de un proyecto de obras para tal fin.

Planificación de las Calles de la Ciudad de México. "La memoria incluye un pormenor de esta importante labor. Deseo sólo señalar que la ampliación de nuestras principales avenidas ha sido iniciada firmemente". 145_/

La falta de un plan regulador y la carencia de continuidad en los programas de vialidad entre otros, de la Ciudad de México, ha propiciado los graves congestionamientos de los vehículos en la capital de la república.

El abandono que por años ha tenido el transporte colectivo requerirá de los futuros gobiernos un redoblado esfuerzo para erradicar el uso generalizado del transporte individual; el automóvil.

La solución paliativa ha sido la ampliación de las principales avenidas para dar cabida a más automóviles, pero en su proceso siempre se satura e inclusive antes de concluirse las obras.

Casas para Obreros. "Mi Gobierno ha iniciado prácticamente y sin promesas ni alardes, una labor de la más alta importancia social: casas higiénicas, cómodas y bien construídas para nuestra clase trabajadora. Se construye el primer núcleo de 100 casas de dos tipos". 146_/ Preocupa el déficit habitacional que tenemos. Los esfuerzos en este renglón no han sido suficientes. Las desigualdades levantan entre los mexicanos grandes barreras que nos dañan.

Asimismo se realizó el Programa de la Comisión Nacional de Irrigación .

Programa de la Comisión Nacional de Irrigación. El general Abelardo L. Rodríguez hizo referencia al programa desarrollado por esta Comisión, que consistió en aprovechar las aguas de corrientes internacionales, riego de las tierras de las regiones desérticas del norte del País, atención de obras y apoyo a los gobiernos estatales en la realización de pequeñas obras de riego.

La solución de problemas no obstante el esfuerzo realizado, aún persisten . Las grandes desigualdades entre los individuos como entre las diversas zonas de nuestra geografía y los contrastes de la ciudad y del campo, requieren de los futuros gobernantes y del pueblo, una acción más efectiva, congruente y planeada.

Verdaderos adelantos que facilitaron para el futuro la expropiación petrolera fueron las medidas tomadas por los gobiernos del ingeniero Pascual Ortiz Rubio y del general Abelardo L. Rodríguez, restituyendo para el Estado la facultad de distribuir el mayor número posible de fuentes de riqueza petrolera, así como de regular el ritmo de producción, implementando las modalidades que dicta el interés público,

facilitar el acceso a los capitales mexicanos para regular el abastecimiento y los precios del mercado interior.

Sorprende en estos informes las referencias tan claras para estatizar la industria eléctrica. Tales deseos no pudieron cristalizarse en los programas de Gobierno subsecuentes ni en el Primero, ni en el Segundo de los Planes Sexenales y no fue sino hasta el año de 1960, en la gestión del licenciado López Mateos, en que se efectuó la nacionalización de la industria eléctrica, mediante la adquisición por parte del Gobierno Federal, de las acciones de las empresas concesionarias de la energía eléctrica. Las acciones imprevistas como fue la expropiación petrolera en 1933 y la nacionalización antes mencionada, originaron desajustes presupuestales por falta de previsión.

Con frecuencia se pudo observar de un período presidencial a otro, el señalamiento a la falta de capacidad para el manejo de las finanzas públicas. Cabría preguntarse ¿por qué representa una inclinación frecuente el que los gobernantes califiquen la actuación del período anterior, que no es su función constitucional y en cambio el Congreso que tiene esa labor, jamás registró en el análisis efectuado a los informes, las severas críticas como las arriba señaladas?

Las palabras del presidente José Joaquín de Herrera no sólo siguen actualizadas, sino que habría que reforzarlas cuando al abrir las sesiones ordinarias el 1º de enero de 1850, señaló el abismo de la deuda pública que había sido hasta antes de su mandato, más bien un objeto de temor que de examen y agregaríamos que su manejo ha sido de irresponsabilidad. La independencia política en el Siglo XX es relativa, porque México no ha alcanzado su plena independencia económica.

Un factor que puede reducir la corrupción está en establecer normas de acción que eviten las facultades discrecionales de los servidores públicos.

Nuevas incongruencias en las acciones, no obstante el proyecto del general Calles de desarrollar un País de instituciones. La tendencia natural, con fundamentos o sin ellos, de detener o cambiar lo que en el pasado se hizo, sólo podrá romperse si el Partido en el poder diseña los programas mínimos de Gobierno con base en las necesidades prioritarias que cubran las carencias que se tengan, y posterior a ello, al través de una selección democrática, puedan tener acceso al poder los hombres y mujeres que al ocupar los cargos de elección y los puestos públicos, lleven a su realización los diversos programas; federales, estatales o municipales.

Sólo la administración del general Cárdenas cumplió con las orientaciones del Primer Plan Sexenal. El Segundo Plan para la administración del general Avila Camacho, no fue mencionado ni en su toma de posesión, ni en ninguno de los informes rendidos. De ahí en adelante los gobiernos han diseñado programas

sectoriales o de acción inmediata, sin que hayamos podido constatar la continuidad y dirección del esfuerzo anterior.

Los cambios de titulares en las Secretarías y Departamento de Estado, tienen a falta de planes globales que justificar su presencia con las rutinarias acciones de reforma y reorganización administrativa.

8.8 LAZARO CARDENAS

Emprendió en diciembre de 1933, con el Plan Sexenal como plataforma, una campaña electoral de amplitud geográfica y social inusitadas. La maquinaria del partido oficial operó con la eficacia ya probada, y su candidato encontró nuevamente en el sufragio de los grupos populares la base de su victoria.

Las tácticas del cardenismo probaron su validez en la medida en que hacía concesiones a las grandes masas; la base de su poder era más amplia y resistente. La etapa aguda de la contienda duró casi tres años y sus grandes episodios fueron: una violenta crisis de gabinete; el destierro de Calles, el hombre fuerte; la neutralización de las antiguas agrupaciones obreras y campesinas con la creación de otras paralelas y finalmente la reorganización del partido oficial.

Sobre las bases de apoyo popular debidamente cimentados con una buena dosis de nacionalismo, el gobierno pudo enfrentar el poder de las inversiones extranjeras y por medio de una serie de expropiaciones agrarias, de mejoras para los obreros y del rescate de los ferrocarriles y el petróleo, confirmar la soberanía nacional y establecer un principio verdadero de independencia económica.

El presidente Lázaro Cárdenas al protestar ante el Congreso el 30 de noviembre de 1934, se comprometió a llevar a cabo los lineamientos del Plan Sexenal, cuando afirmó: "La gira que hice por toda la República me ha permitido conocer y estudiar todos esos distintos problemas que la Revolución Mexicana tiene enfrente, y a los que atenderá con preferencia para lograr que se implante en los campos y en las ciudades un tipo de vida económica superior y formas morales y educativas, de acuerdo con las aspiraciones que tiene el proletariado y que ya están contenidas en el Plan Sexenal, que servirá de norma a mi Gobierno" 147_1

El presidente Cárdenas, en sus diversas comparecencias, hizo referencia a los siguientes programas de índole político:

Referente al Pacto Federal, delineaba el plan a seguir; "Para la adecuada organización de un sistema nacional de arbitrios, el plan de 6 años estableció la necesidad de que se limiten los campos impositivos de la Federación, de los estados y de los municipios" 148_/_

El presidente Cárdenas, en su Cuarto Informe, tocando el tema la sucesión presidencial, precisa la importancia que para el Gobierno tienen los planes y programas, cuando dijo: "...se inicia y desarrolla el tema de la sucesión presidencial y la renovación de los poderes constitucionales del país, podremos tener la seguridad de que los hombres habrán quedado relegados a segundo término en importancia y de que bastará una breve búsqueda de antecedentes, de capacidades, de caracteres y de honestidad para encontrar a las personalidades adecuadas y resolver, así, en forma orgánica el más inquietante de los procesos políticos de México". 149_/_

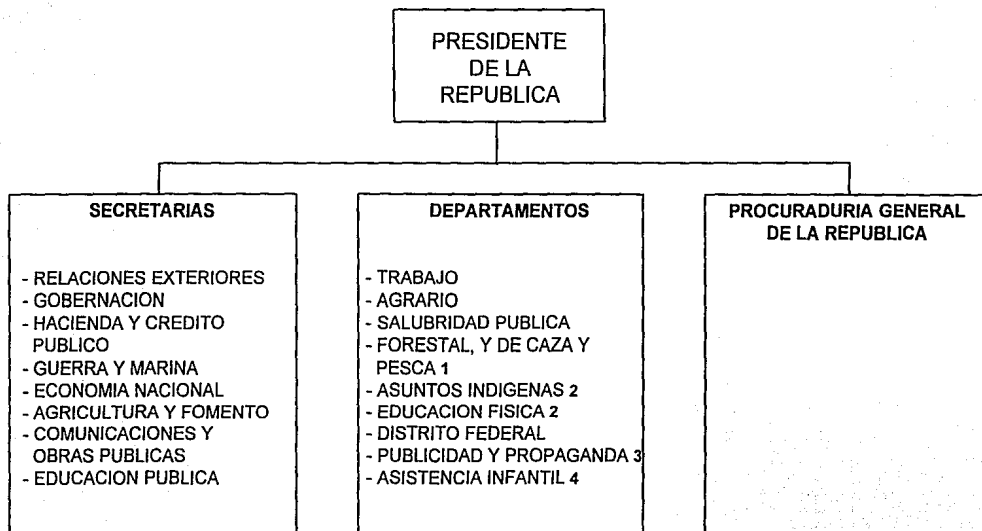
Inicia su Quinto Informe, señalando que "Mi Gobierno, al iniciar su administración, se encontró dentro de los términos contradictorios de un dilema ineludible, constituyendo uno de sus extremos la subordinación de todo programa de -mejoramiento social, a la conservación de la riqueza organizada, solución preferida por las clases conservadoras que cerrando los ojos a la miseria y a las necesidades del pueblo, han perseguido un interés lucrativo individualista. El otro extremo, exigiendo el cumplimiento del programa impuesto por la Revolución, consistente en dirigir la economía del País en el sentido de los intereses del mayor número de sus habitantes, reconociendo que para lograrlo se hacía necesario recurrir al auxilio de la técnica profesional y a la organización solidaria de los trabajadores, a fin de aprovechar debidamente nuestras riquezas intensificándola en ventaja del País entero. El Gobierno se decidió por este último extremo del dilema". 150_/_

Seguimos comprobando la tesis planteada en esta investigación, que se refiere a la falta de continuidad en los planes y programas de Gobierno, de un período a otro y como en el caso analizado, habremos no solamente de probar la falta de continuidad en los planes y programas de Gobierno, de un período a otro.

Plan de Repatriados. "La repatriación se está realizando con método y de acuerdo con un plan que pueda asegurar su éxito". 151_/_

"La obra de la Revolución ha logrado despertar de su letargo la voluntad de los mexicanos; ha arraigado en la conciencia del pueblo; que tiene un programa vinculado con los destinos nacionales, cristalizándolo en el Pacto Fundamental de la República..." 152_/_

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
31 DE DICIEMBRE DE 1935



- 1 Se sustraen estas actividades de la Secretaría de Agricultura y Fomento.
- 2 Se sustraen de la Secretaría de Educación Pública.
- 3 Creado el 31-XII-1936.
- 4 Creado el 30-VI-1937.

En lo referente a los programas de administración pública se informa acerca de la creación de la oficina de Exploración y el Departamento de Minas, así como la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, entre otras.

En las actividades mineras y petroleras, señaló que se hallaban de acuerdo al Plan Sexenal. "Economía Nacional respondió a estos puntos del programa creando en primer lugar, uno de los órganos encargados de desarrollarlos, la oficina de Exploración y reforzando el otro de los órganos, el Departamento de Minas". 153_/_

"Departamento del Distrito Federal. El programa administrativo de esta Dependencia, inspiróse en el propósito cardinal de destinar a obras de carácter social, la mayor cantidad de los fondos públicos". 154_/_

Da cuenta de las labores que ha llevado a cabo y vuelve a conectarlas con el programa de Gobierno al informar: "Las actividades y labor constructiva realizadas por las Dependencias del Ejecutivo Federal, sobrepasaron el Programa de Gobierno anunciado para el presente año" 155_/_

En este punto es importante aclarar, que la planeación no lo es todo en el desarrollo de las actividades del Gobierno, pero si representa una gran ayuda al darle sentido, orden e intensidad a la administración, cuando previamente se conoce el trabajo a desempeñar, y resulta inusitado en este informe el que la acción del Gobierno haya superado las metas previstas.

"Congruente con la finalidad de arraigar en la conciencia pública la necesidad de un Gobierno de funcionarios responsables, que tengan como norma el respeto a la Ley, la eficiencia en el desempeño de su cargo y la honestidad en el manejo de los fondos públicos, borrando toda situación de impunidad privilegiada frente al resto de los ciudadanos, se remitió a las Cámaras la iniciativa de Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos". 156_/_

Durante dicho informe del 1º de septiembre de 1938, el presidente Cárdenas lleva a cabo un plan definitivo que si bien hay que decirlo, es sólo una etapa de muchas que habrán de realizarse dentro de la administración pública mexicana, la presentamos en esta investigación por la trascendencia que a futuro debe tener, ya que después de más de 20 años de haberse publicado la Constitución de 1917, se dio trámite a la iniciativa de responsabilidad de funcionarios públicos, y que no viene sino a reglamentar los preceptos del artículo 108.

Sobre el Plan de Reorganización del Ejército y en las actividades que correspondían a la Secretaría de Guerra y Marina, daba cuenta que: "Esta

Secretaría ha venido desarrollando, durante el período del 1º de agosto de 1934 a la fecha, la labor que le señala el Plan Sexenal Militar..." 157_/_

En lo económico el presidente Cárdenas, en sus diversos informes, mencionó el grado de avance de los diversos programas en relación con lo trazado en el Plan Sexenal.

"La Secretaría de la Economía Nacional ha venido desarrollando su programa fijado por el Plan Sexenal, esperando dar cima a él dentro del actual período constitucional" 158_/_

Banco de Crédito Ejidal. "Refiriéndome al crédito ejidal, la Administración actual ha sobrepasado ya las obligaciones del Plan Sexenal que señaló aportar treinta millones de pesos durante el presente período constitucional". 159_/_

Secretaría de la Economía Nacional. "Este importante ramo de la administración, ha continuado desarrollando su programa dentro de los lineamientos señalados en el Plan General de Gobierno". 160_/_

"El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de obras Públicas, ha seguido realizando su plan general de trabajo..." 161_/_

"El Gobierno Federal, a través de su programa de inversiones, contribuyó poderosamente al mantenimiento de un stock monetario adecuado a las necesidades del país". 162_/_

"Para no disminuir las actividades de la administración en forma sensible, lo cual ocasionaría la suspensión del plan constructivo del Gobierno, y traería consecuencias deflacionistas perjudiciales a la economía nacional, el Ejecutivo Federal creyó conveniente aumentar sus recursos en forma importante, gravando con un 12% el valor del aforo de las exportaciones, teniendo en cuenta los beneficios inesperados que por la desvalorización del peso venían disfrutando nuestros exportadores". 163_/_

Cárdenas informó acerca del Programa del Establecimiento de la Escuela Politécnica así como el proyecto de destinar cuando menos 40% del presupuesto de egresos a los programas educativos.

"La Secretaría de Educación Pública está por terminar durante el presente año, con el propósito de que funcione el próximo, el estudio que organiza el establecimiento de la Escuela Politécnica, cumplimentándose así el Plan Sexenal en lo relativo a que debe darse preferencia a las enseñanzas técnicas que tiendan

a capacitar al hombre que utilizar y transformar los productos de la Naturaleza, a fin de mejorar las condiciones materiales de la vida humana". 164_/_

Sobre los planes de educación se señala por primera ocasión y de manera indicativa, que por lo menos el 40% del presupuesto de egresos, se dedique a educación, cuando señalaba: "Para el buen éxito de las arduas labores a cargo de esta dependencia, es de todo punto preciso: mejorar intensiva y extensivamente los servicios que la Federación sostiene coordinándolos con los de los Estados y Municipios, a fin de obtener un sistema escolar único; que todas las Entidades Federativas apliquen a la educación pública, cuando menos el 40% de su presupuesto de egresos..." 165_/_

Queremos dejar asentado que nunca se ha podido lograr la meta fijada en dicho plan, ni dentro de su periodo, ni en administraciones posteriores.

Secretaría de Educación Pública. "El presupuesto de la Secretaría del Ramo Educacional, alcanzó durante el presente ejercicio fiscal una asignación de cincuenta y dos millones de pesos, cantidad que representa el 18.13% del total de egresos de la Federación, quedando así superado el 17% previsto por el Plan Sexenal para 1936". 166_/_

Lo anterior constituye la primera ocasión en que se hace referencia a metas cuantificables en uno de los puntos que los diversos informes presidenciales, de manera invariable han incluido, pero sólo enunciativos o como declaraciones y no con la precisión que el presidente Cárdenas lo plantea.

Hay que aceptar que pese a los esfuerzos realizados en diversos regímenes, y a que los planes educativos constituyen desde los primeros días de nuestra vida independiente la principal preocupación, falta un gran camino por recorrer para sentirnos satisfechos.

Acerca de los energéticos se informó el grado de avance de los programas contenidos en el Plan Sexenal, al igual que acerca de la Expropiación Petrolera, así como los problemas a que tuvo que enfrentarse el Gobierno.

De la industria petrolera en el País, señaló los puntos principales del Plan Sexenal y apuntó que: "Con estos lineamientos generales de nuestra política petrolera, la Secretaría trazó un programa de acción, sin perder de vista el convencimiento que se ha tenido de que la explotación de petróleo en México, se ha venido desarrollando por muchos años con procedimientos característicos para los países coloniales; es decir, nuestro país, a pesar de ser independiente y de ideas sociales avanzadas, sufre la extracción de su moneda y sus recursos naturales hacia el extranjero, sin conservar para sí ningún beneficio de carácter permanente". 167_/_

Cabe aclarar en el punto anterior, que de acuerdo al contenido de los puntos dados por el general Cárdenas en su Primer Informe de Gobierno, los programas petroleros sufren una modificación sustancial en su gestión.

El general Lázaro Cárdenas al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1937, informaba: "Asimismo, se creó la Administración General del Petróleo Nacional, que facilitará el incremento en la producción de Reservas Nacionales, siendo de esperarse que al realizar la Administración el programa de explotación aprobado por el Gobierno, permitirá fincar sobre mejores bases la economía del país". 168_/

El Honorable Congreso de la Unión y todo el pueblo mexicano, conocen bien las circunstancias que determinaron la expropiación de los bienes de las compañías Petroleras rebeldes al laudo pronunciado por las autoridades competentes a favor de sus trabajadores, y que se efectuó en un estado de necesidad pública que requería la urgente intervención del Gobierno.

"El extenso plan de trabajo para fomentar la producción, mejorar los almacenamientos, los transportes y la refinación, así como la circunstancia de que día a día se va contrarrestando con éxito la campaña que las compañías petroleras sostienen para impedir la venta del petróleo mexicano..." 169_/

Plan de Petróleos Mexicanos: Se propone continuar el plan de reparación y construir nuevas unidades de refinación "Se ha planteado efectuar en lo que resta del año y en el primer semestre de 1940, treinta perforaciones, localizadas en Poza Rica, en El Eban y en el Istmo de Tehuantepec..." 170_/

Se informó asimismo sobre los programas elaborados tanto por el Departamento Agrario como por la Secretaría de Agricultura y Fomento, todos ellos encauzados a la solución integral de las necesidades de las masas campesinas. Con objeto de impulsar el desarrollo rural, se creó el Departamento de Asuntos Indígenas y se elaboraron estudios para la construcción de presas de almacenamiento y otras obras para el mejoramiento de los sistemas hidráulicos del país.

En las actividades de agricultura y fomento, comentaba: "La vasta tarea que esta Secretaría tiene encomendada, se está desarrollando de acuerdo con las funciones que las leyes relativas al Plan Sexenal, le señalan". 171_/

Departamento Agrario. "En la plataforma del Gobierno a mi cargo, se ha venido cumpliendo el programa agrario de la Revolución, que siempre he considerado como primordial e inaplazable en su resolución para la economía del País, y para la satisfacción integral de las necesidades de las masas campesinas". 172_/

Secretaría de Agricultura y Fomento "Siguiendo el programa señalado, esta Dependencia impulsó el desarrollo de la agricultura en todo el país, poniendo especial atención en la organización de cooperativas". 173_/_

"Población Indígena. Es cierto que el programa general de progreso que el Gobierno ha trazado, favorece los intereses de estos grupos étnicos en una escala general compatible con nuestras leyes, pero también es cierto, que el mínimo porcentaje de beneficio de nuestras actividades es el que alcanza a dichos grupos, dejándolos en la misma mezquina situación de siempre..." 174_/_

Departamento de Asuntos Indígenas. "El primero del presente año empezó a funcionar este Departamento, señalándosele para el propio año, un programa de tramitaciones de los asuntos indígenas cerca de las demás Dependencias del Ejecutivo Federal, encomendándosele también el estudio y planeación del programa que deberá desarrollar en el futuro este mismo Departamento..." 175_/_

El general Cárdenas informaba al Congreso en su Sexto Informe: "El Departamento de Asuntos Indígenas está llevando a cabo un amplio programa educativo y de organización que de seguirse atendiendo, pronto se hará sentir los beneficios en el seno de las comunidades indígenas del país." 176_/_

El presidente Lázaro Cárdenas, el 1º de septiembre de 1940, informaba que: "Se hicieron 72 estudios para presas de almacenamiento y derivación, canales, plantas hidroeléctricas y otros aprovisionamientos de los recursos hidráulicos del país. Complemento de este programa han sido la protección de los bosques y la forestación que ha venido realizándose en diferentes partes de la República". 177_/_

El presidente Cárdenas informó de los programas tendientes a regular el crecimiento de la capital de la República, para lograr un desarrollo urbano planificado.

Sobre la explosión acelerada de la Ciudad de México, da cuenta de algunos planes para su atención, cuando señala en este Sexto Informe que: "El crecimiento acelerado de la Ciudad de México, que en los últimos 20 años ha doblado su población de 767,519 habitantes a 1'451,616, ha traído consigo problemas que el Departamento del Distrito Federal ha venido atendiendo, trazando planes, unos ya terminados y otros en parte iniciados, cuya ejecución significa una importante mejora". 178_/_

La desproporción que años posteriores ha tenido la Capital de la República, ha obedecido a la falta de un plan regulador de crecimiento.

Se consignó en los informes la obligación, en materia de comunicaciones, de terminar en ese sexenio las carreteras México-Acapulco y Nogales-Suchiate.

Dirección General de Caminos. "El Plan Sexenal impone al suscrito la obligación de construir totalmente en el presente sexenio, las carreteras Laredo-México-Acapulco y la Nogales-Suchiate, que formarán parte de la gran Carretera Internacional". 179_/_

"Continuando el impulso recibido desde años anteriores, en el programa federal de construcción de carreteras por medio de la emisión de bonos de caminos, el gobierno proyectó la emisión de \$15,000,000.00 correspondientes a un programa de construcción..." 180_/_

Acerca de los Programas de Asistencia Pública, Salubridad Pública y el Social se informó lo siguiente:

Sobre asistencia pública, da cuenta el general Cárdenas el 1º de septiembre de 1940: "De acuerdo con estas orientaciones, se formó en 1939 un plan general de labores, cuyas realizaciones concretas figuran en la memoria respectiva".

Departamento de Salubridad Pública. "De acuerdo con el contenido del Plan Sexenal, se está concediendo una importancia cada vez mayor a la salubridad general del país, procurando intensificar las actividades de higienización y propaganda sanitaria en los sectores rurales y urbanos, con objeto de obtener el mejoramiento de la salud y la disminución de las defunciones en todo el país". 181_/_

"El Gobierno Federal sabe, asimismo, que el desarrollo del programa social emprendido debe necesariamente originar algunos desajustes transitorios en la economía del País, pero que a la postre su obra quedará ampliamente justificada con el mejoramiento de los sectores más numerosos y necesitados, y con ello de la Nación entera". 182_/_

En materia de obras públicas, política laboral, recursos hidráulicos, comercio, bosques y pesca se informó muy escuetamente acerca del avance de estos programas en relación con el Plan Sexenal.

Obras Públicas. "El Programa de obras en la República, se ha seguido con la misma intensidad". 183_/_

Departamento de Trabajo. "El Departamento de Trabajo ha desarrollado activa labor para cumplir los propósitos expresados en el Plan Sexenal que ratifican los

fundamentos del Artículo 123 de la Constitución en defensa de los trabajadores..." 184_/_

Irrigación. "Con toda actividad se están desarrollando los trabajos para dar cumplimiento al programa señalado para este año". 185_/_

Departamento Forestal y de Caza y Pesca. Esta Dependencia sigue desarrollando activamente el Plan señalado, tendiente a "la conservación forestal del territorio como medida fundamental de bienestar público..." 186_/_

Una vez más toma validez la tesis que planteamos en este trabajo, ya que los esfuerzos realizados por los diversos presidentes, debido a la falta de vinculación en los programas prioritarios, le ha sido imposible ofrecer y garantizar al pueblo el orden con justicia social planeado, al que la Revolución Mexicana aspiró.

En el contenido del informe (1° de septiembre de 1938), el presidente Cárdenas señala aspectos importantes de la expropiación petrolera, que no estaba considerada en los planes del Gobierno, pero con su decisión lo coloca en un lugar relevante de la Historia de México.

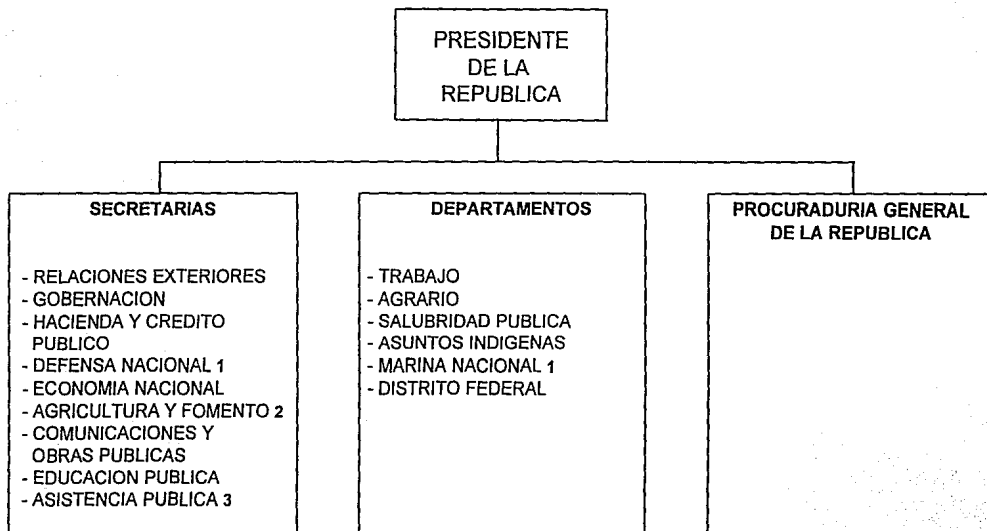
En el último informe de Gobierno del presidente Cárdenas, disminuyen las referencias al Plan Sexenal, y no se precisan las cantidades que se habían previsto para los planes educativos, ya que el peso fundamental en sus últimos meses de Gobierno, lo llevó sobre los diversos problemas que le crearon las compañías petroleras a raíz de su visionaria decisión para expropiar el petróleo mexicano.

Lamentablemente hemos podido apreciar que la riqueza forestal de México, por falta de un plan racional de explotación ha venido mermándose y en muchos lugares del país es deprimente comprobar que donde antes existía un bosque, ahora encontramos zonas desérticas.

La falta de continuidad en los programas de Gobierno, como en este aspecto, han llevado a muchas regiones del país desolación, marginación y miseria.

El general Cárdenas consideraba primordial precisar los grandes problemas nacionales y posteriormente, una vez elaborado el programa, escoger al hombre que lo habría de llevar a cabo. Sin embargo, las decisiones sobre sucesiones presidenciales, han sido tomadas buscando primero al hombre y después llevar a cabo partes fragmentadas de la gestión a base de planes y programas.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
31 DE DICIEMBRE DE 1939



- 1 Sustituye a la de Guerra y Marina. Esta última actividad adquiere autonomía.
- 2 Retoma lo propio del Depto. Forestal de Caza y Pesca. Esta última actividad pasa a ser campo del Departamento de Marina.
- 3 Sustituye al Departamento de Salubridad Pública.

8.9 MANUEL AVILA CAMACHO

En 1939 presentaron su precandidatura a la presidencia de la República Francisco J. Mújica, Juan Andrew Almazán, Rafael Tapia y Manuel Avila Camacho. El PRM postuló a este último y las fuerzas de la oposición se agruparon en torno a Almazán. Tras una campaña electoral enconada y aún sangrienta, las elecciones favorecieron a Avila Camacho, quien recibió pacíficamente el poder el 1º de diciembre de 1940.

El gobierno se inició en tiempos difíciles y en azarosas circunstancias. En el ámbito internacional, una guerra que amenazaba extenderse a todos los confines de la tierra y dentro de las fronteras de México, una nación dividida por la persistencia de los resentimientos dejados por la larga contienda armada y por la oposición de amplios sectores de la población a la implantación de lo que dieron - en llamar educación socialista, para cuyo efecto se había reformado en 1934 el Artículo 3º de la Constitución. Además, graves problemas económicos derivados tanto de las carencias originadas por la guerra, como de la insuficiencia de la producción nacional y del alza del costo de la vida, que se habían iniciado en las postrimerías del sexenio anterior como consecuencia de la devaluación de la moneda.

Esta situación contribuía a mantener el malestar y la inconformidad.

La reforma agraria, antes floreciente, languideció; los movimientos obreros también; el capital extranjero se dejó sentir otra vez poderoso e incontenible; pero en verdad el régimen de Avila Camacho no fue del todo ajeno a la revolución y su ideología, hizo suya una parte de la doctrina y la puso en práctica, la del objetivo capitalista, aun cuando deprimiera otra, la de la justicia social.

En sus diversas comparecencias, el presidente Avila Camacho hizo alusión a los diversos programas de gobierno más nunca los vinculó al Segundo Plan Sexenal como a continuación se presentan.

En este informe no menciona el Segundo Plan sexenal, tan solo señala que se han elaborado diversos programas como: el de incrementar la producción de trigo, de elaboración de la administración de Petróleos Mexicanos, de obras de construcción de hospitales, de obras públicas para el año de 1941 y el del Departamento del Distrito Federal.

El general Avila Camacho el 1º de septiembre de 1942, hace referencia al programa de irrigación, al plan para coordinar y lograr un aumento general y sistemático de la producción, a los planes de incremento de producción azucarera

y mejora de equipos, al programa de carreteras federales, programa para eliminar en todo el sistema ferrocarrilero los rieles ligeros y sustituirlos por riel de 112 libras en las líneas principales, y de 85 en otras secundarias, plan para el financiamiento del sector médico.

Otros proyectos y planes a que hizo alusión fueron: "proyecto de reorganización y transformación de la industria militar del país, programa con miras a incrementar el servicio de cabotaje, programa de obras públicas. Sobre los lineamientos generales del programa que México deberá desarrollar en materia económica y financiera, en el período que sigue inmediatamente a la guerra". 187_/ No hubo respuesta a dicha tarea.

Hizo mención al segundo plan para la movilización agrícola al programa agrario, a los programas del Comité Coordinador del Valle del Mezquital y al programa de obras materiales.

El general Manuel Avila Camacho, en último Informe ante el Congreso el 1º de septiembre de 1946, hace mención al programa y plan financiero para la construcción de la Ciudad Universitaria, a la amplitud del programa de obras públicas y al programa de electrificación.

En lo referente a administración pública informó acerca del programa de reorganización tendiente a aumentar la eficacia y disciplina de los servicios públicos.

Planes de Reorganización. Lo informado el 1º de septiembre de 1941 por el general Manuel Avila Camacho, representa un cambio de informes anteriores hacia planes de incentivación a los servidores públicos cuando afirma: "No debo omitir referirme aquí a los servidores del Estado, cuyas frecuentes manifestaciones públicas de adhesión, personalmente estimo y agradezco; pero cuya labor debe tener un fruto más positivo: que se allanen a aligerar el costo de la administración, aumentando su eficacia y su disciplina en el trabajo, y entendiendo que las actividades burocráticas han de acudir de preferencia a los servicios de mayor utilidad social. Las medidas que respecto a ellos se tomen no lesionarán intereses legítimos, todo acto de reorganización propenderá directamente al beneficio general y al de los propios trabajadores del Estado. El país tiene derecho de esperar que la mayor parte de los caudales públicos, se destinen a satisfacer premiosas necesidades sociales, y no a perpetuar anacrónicos defectos del mecanismo burocrático" 188_/.

En el campo educativo se informó del programa para mejorar la calidad de la enseñanza, así como la construcción de un gran número de escuelas.

Programa Educativo. El presidente Manuel Avila Camacho, afirma el 1º de septiembre de 1941: "Nos preocupa esencialmente la necesidad de impartir conocimientos más amplios, mejor sistematizados y más útiles a la gran masa - escolar del país. Todo padre de familia observa la deficiencia de nuestras escuelas, y cumplo su imperativo de realidad hacia mi pueblo al confesar que, no obstante los constantes esfuerzos del Ejecutivo, no se ha conseguido aún que haya una educación pública que satisfaga, por su calidad, las necesidades peculiares de nuestro país." 189_/

El 1º de septiembre de 1944, el presidente Avila Camacho al abrir sus sesiones el Congreso, hace mención al programa de construcción de escuelas: "Asimismo, hemos adoptado un vasto programa de construcciones que reuniendo a la - asignación federal, la ayuda de los estados y territorios y la colaboración de la iniciativa privada, permitirá edificar durante este año y en mil novecientos cuarenta y cinco y mil novecientos cuarenta y seis, un gran número de escuelas". 190_/ La falta de metas impide evaluar los resultados alcanzados.

Refiriéndose a los planes educativos menciona: "Se impone a nosotros un plan racional para conseguir en el que concierne a la educación, más escuelas y más maestros". 191_/

Sobre este punto resulta contrastante el que en el Gobierno anterior, se hayan fijado porcentajes del presupuesto de egresos y en éste sólo mencionan aspectos adjetivados, pero no determinados a través de porcentajes o metas cuantificables, detectándose variaciones en el fondo y en la intensidad de los programas.

El presidente Avila Camacho informó acerca de los planes referentes a las fuerzas armadas y a la seguridad nacional.

El general Manuel Avila Camacho al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1941, señaló sólo para algunos renglones como el de Defensa Nacional, el que se había preparado un plan general de acción para el sexenio y que serviría de base al programa anual de la defensa.

El presidente Manuel Avila Camacho, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1943, hace referencia a: "El plan general de la defensa de México ha sido formulado sobre las dos premisas siguientes: defender el Territorio Nacional contra una posible agresión, con elementos propios, y cooperar con sus fuerzas armadas, en caso necesario, a la defensiva del Continente Americano". 192_/

Defensa Nacional. "...se continuó el desarrollo del Plan de Organización y Ajuste de los efectivos del Ejército..." 193_/

Extrañamente se hizo mención a una continuidad en los programas de vías férreas, así como construcción y conservación de caminos. También en materia de energéticos se planteó la necesidad de la rehabilitación de las refinerías y producción de derivados.

El general Avila Camacho el 1º de septiembre de 1941: Hace referencia a la continuación de un programa del anterior Gobierno, cuando dijo: "Para continuar el programa de la anterior administración, en materia de nuevas líneas férreas, las cuales sólo está terminada la de Fuentes Brotantes a Punta Peñasco, fue autorizada por decreto del 31 de diciembre anterior, el empréstito de obras de ferrocarriles hasta por 12 millones de pesos". 194_/

Con relación a los planes y programas, en esta fecha menciona: "La acción financiera para realizar el plan de obras públicas, esta representada por la emisión de Bonos de Caminos, riego, ferrocarriles y electricidad..." 195_/

Comunicaciones y Obras Públicas. "El programa de rehabilitación de las vías ha seguido su desarrollo a medida que se cuenta con el riel necesario". 196_/

Comunicaciones y Obras Públicas. "De acuerdo con el programa de comunicaciones trazado, se continuaron los trabajos de construcción y conservación de caminos..." 197_/

Informa también sobre: programas de carreteras, plan tendiente a producir derivados del petróleo, así como el plan de rehabilitación de refinerías de Petróleos Mexicanos.

En el ramo agrícola se presentó un programa de movilización agrícola tendiente a suministrar lo necesario para el consumo interno, así una serie de programas para mejorar la calidad de vida de los marginados.

Agricultura y Fomento. "Se puso en marcha un plan de movilización agrícola cuyas finalidades principales son: producir lo necesario para nuestro consumo interno, aumentar la producción de materias primas para uso industrial; suplir las fuentes de abastecimiento del mercado norteamericano que se hallan incomunicadas por la guerra, y difundir el cultivo de especies tradicionalmente descuidadas, no obstante su utilidad anterior. Este plan no altera la esencia del programa anterior, sólo imprime mayor celeridad a su desarrollo". 198_/

Como podrá observarse de la exposición de dicho plan de movilización, el mismo carece de metas cuantificables. En los informes anteriores no se encontraron antecedentes del programa a que se hace mención.

Afirmaba en esa ocasión que: "Lo que se ha podido hacer en el sexenio en diversos órdenes científicos y técnicos, significa el establecimiento de un programa metódico para incrementar la agricultura nacional y para mejorar la social, científica y económicamente". 199_/_

Asuntos indígenas. "Se siguieron cumpliendo los programas en pro de la habitación, de la construcción de caminos vecinales, de la introducción de agua potable y del mejoramiento del hogar indígena". 200_/_

Un problema de la gravedad como es el de los marginados, no da elementos dicho informe para sopesar el avance en la solución del mismo.

Se llevaron a cabo programas para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población, construcción de hospitales y de desarrollo urbano en la capital de la República.

"Se ha venido trabajando, en colaboración de varias dependencias, con el programa tendiente a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población". 201_/_ Se desconocen las características del programa.

"El programa de construcción de hospitales ha sido desarrollado, hasta donde lo han permitido nuestras posibilidades ..." 202_/_

Obras Públicas: "El Gobierno, a su vez, ha proseguido su programa de obras públicas". 203_/_

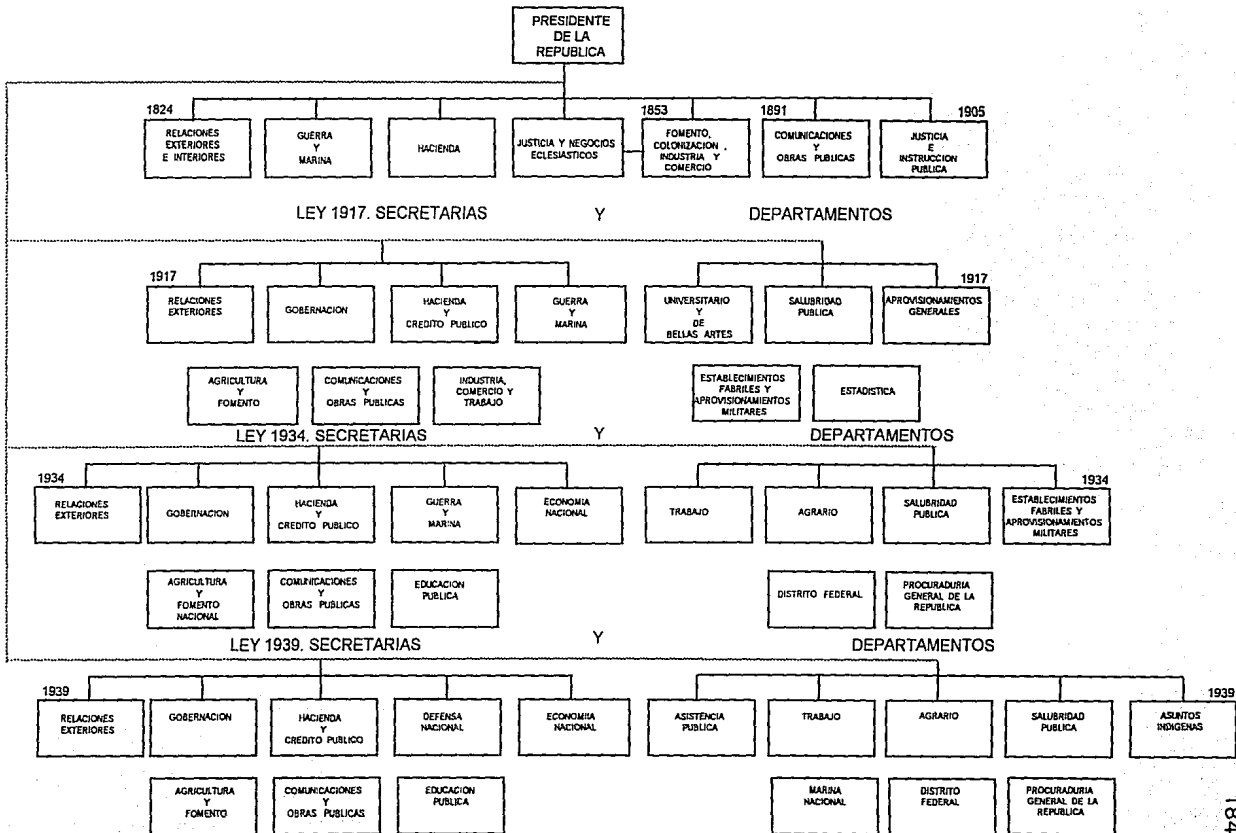
El general Manuel Avila Camacho, protestó como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 1º de diciembre de 1940 y en su discurso correspondiente, mismo que fue analizado, nos parece contradictorio, el que no haya hecho mención al Segundo Plan Sexenal, elaborado por el Partido de la Revolución y en el que no se haya comprometido a gobernar con dicho plan.

Los programas de crecimiento de la actividad de los servidores públicos, había obedecido a cuestiones fuera de los lineamientos expuestos aquí por el Presidente y que en informes anteriores no se había tocado, lo que constituye un cambio fundamental en la esencia de los programas de crecimiento y uso racional de los trabajadores al servicio del Estado.

El Programa Educativo, además de dramático y desalentador en el ánimo de cualquier mexicano, que pueda reflejar o no la realidad que se vivió; destruye la estructura del Primer Plan Sexenal en materia educativa y constituye, para el objetivo de nuestra tesis, una de las afirmaciones más importantes para sustentar

lo que aquí hemos tratado. Representa asimismo, una variación de 180 grados a los programas educativos de los gobiernos revolucionarios. Recuérdese que en asuntos de planes y programas, el educativo ha estado siempre presente en los informes presidenciales.

EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En la presente investigación se delimitó un período histórico en el que se registran doscientas noventa y ocho comparecencias del titular del Poder Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión a fin de informar sobre la evolución de la administración pública, a partir de lo cual se ha buscado identificar la falta de una continuidad ordenada de las actividades gubernamentales.

En este lapso de cientoveintidós años, el país es regido por seis leyes constitucionales, que nos reflejan el acomodamiento de "los factores reales de poder", para usar el término acuñado por Ferdinand Lasalle en su obra "Qué es una Constitución".

Comprobamos que los cambios de gobierno, especialmente en los primeros 50 años de la vida independiente de México, se generaban mediante levantamientos armados y con apoyo en proclamas; que incluían planes de reivindicación, como meros intentos de cumplir así un ideario político, pero nunca se concretaba el cumplimiento de dichas promesas en planes y/o programas de gobierno.

Desde 1824 hasta 1867, en que se fusila a Maximiliano y se derrota definitivamente a los conservadores, se registraron 44 cambios en el Poder Ejecutivo que hicieron imposible mantener la secuencia, continuidad, o al menos coherencia histórica de todo programa o política gubernamental. A diferencia de dicho período, los años que van de 1870 a 1910 reflejan un proceso de paz social y estabilidad política que inicia el desarrollo económico y promueven la inversión de capitales, principalmente extranjeros, aunque inscritos en una etapa dictatorial que en contraparte descuidó las demandas sociales mayoritarias.

La historia de México, en el período analizado de 1824 a 1946, ha registrado infinidad de problemas tanto internos como externos. Se ha luchado por mejorar el nivel de vida de la población y sin embargo, no se ha logrado un orden social equitativo y justo. Esto se explica por el antagonismo de los idearios y proyectos liberal y conservador, cuyas luchas internas generaron cambios de personas en el poder e hicieron nula la continuidad de las tareas gubernamentales.

Dado que durante el siglo XIX, los objetivos fundamentales a definir y establecer fueron la Nación, el Estado y el Gobierno Mexicanos, la planeación sólo tiene sentido si se le enmarca bajo un criterio y contexto político, habida cuenta del proceso histórico que significó en nuestro país:

- Establecer la independencia.

- Asentar en el territorio la autoridad basada en el Derecho.
- Establecer la presencia autónoma del Estado y constituir un gobierno.
- Dar sentido a la nación hasta obtener de ésta la legitimidad suficiente y necesaria para lograr la unidad política y social en la nueva conciencia del mexicano.

La planeación considerada en función de nuestro proyecto nacional tiene por naturaleza propia un carácter político, muy distante del económico o de criterios técnicos para el desarrollo; los fines y objetivos oscilan pendularmente entre los extremos liberal y conservador, los medios y medidas gubernamentales giran en torno a la separación Estado-Iglesia, la reforma económica, las libertades y garantías individuales, supresión o permanencia de privilegios y tribunales especiales.

Tanto liberales como conservadores planearon el logro de objetivos, fines y medios, en función directa de un proyecto para la Nación mexicana, con estrategias, plazos y criterios de evaluación muy diferentes a los que hoy caracterizan a la planeación económica.

En tanto no se definieron o aceptaron socialmente dichos fines o decisiones fundamentales para la vida del país, el establecimiento de una administración eficaz fue tarea casi imposible.

Al analizar los diferentes planes, proyectos y marco constitucional que tuvo el país el siglo pasado, sólo vemos desorden y falta de continuidad de la administración pública, toda vez que no se dio una unidad de acción, principios y objetivos ampliamente reconocidos por el choque frecuente del interés general del país con el particular de algunos estados, ocasionando que las leyes, planes y proyectos de cada grupo (liberal-conservador) organizaran dos diferentes administraciones, impidiendo no sólo una marcha uniforme, sino la atención de las demandas sociales apremiantes: educación, caminos, seguridad pública, salubridad, explotación de recursos naturales para el desarrollo de las actividades económicas, y en general la prosperidad del país.

La sustitución de gobiernos y proyectos opuestos en forma constante se tradujo en falta de medios perdurables de ejecución para llevarlos a cabo; la administración pública quedó así, expuesta a vacíos de continuidad en la aplicación de los conocimientos aportados por dicha disciplina, imposibilitando el desarrollo de planes concebidos con uniformidad, debidamente organizados y sustentados por el pensamiento de grandes ideólogos como Lucas Alamán, Mora, Prieto, Ocampo, entre otros, pero interrumpidos por la existencia de gobiernos efímeros, que más

que gobernar o pensar en un sistema integral de administración, se preocupaban de defender su insegura existencia.

Los programas del Ejecutivo debían ser autorizados en su mayor parte por el Congreso en extremo vigilante de los peligros y actos de la dictadura. A manera de ejemplo:

- En materia educativa los presidentes de México remitieron programas y urgieron al Congreso en 1826, 1833, 1837 entre otras fechas, a ocuparse de tan importante aspecto; Lerdo presentó en 1874 información para levantar la estadística en la materia, y hasta el año 1921 se creó una dependencia federal para abocarse a dicho rezago social.
- Las rentas públicas fueron tema constante, desde Guadalupe Victoria hasta Lerdo, para que se arreglaran en base a un plan general, (incluso Santa Anna, 1836) considerando economías en el gasto público que exigía la época de guerra con las naciones extranjeras (Herrera y Juárez, entre otras).
- Los proyectos de colonización para el norte del país, que aunados a la división entre los mexicanos y a los planes expansionistas de los Estados Unidos de América, crearon un ambiente y circunstancias propicias para el desmembramiento del territorio nacional, sintetizadas en los informes de Peña y Peña.
- Las comunicaciones, desde los proyectos del canal interoceánico, hasta los ferrocarriles, pasando por telégrafos, puertos y otros caminos (Arista 1851, Juárez 1857, Lerdo 1872, entre otras fechas). Sin embargo tuvo que superarse la etapa de lucha para poder establecerlas firmemente y con crecimiento sostenido (obra de Díaz y el capital extranjero);
- Las menciones de planes y programas de reforma administrativa, globales o parciales, que fueron localizados en los mensajes e informes presidenciales, desde el propuesto por el presidente José Joaquín de Herrera el 2 de junio de 1848, tienen como característica común superar la crisis de cada época. Tales reformas administrativas se implantaron como acciones paliativas y nunca como esfuerzos preventivos para el mejoramiento de las actividades del gobierno.

A pesar de que el problema educativo para superar el analfabetismo del país siempre ha estado presente en los informes y programas del Ejecutivo Federal, a lo largo de la investigación se observó falta de continuidad y congruencia, que han impedido, 188 años después, lograr el planteamiento de Guadalupe Victoria,

relativo a la urgencia de establecer un programa a fin de lograr "la instrucción básica para todos" (informe del primero de enero de 1826).

La planeación no fue entendida durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, como un concepto y ejercicio integral a partir del cual inducir el desarrollo y logro de objetivos específicos, no puede dejar de reconocerse que la preocupación por el tema en todos los gobernantes cuyos informes han sido analizados en este trabajo, contribuyó de alguna manera a:

- eliminar las prácticas coloniales;
- introducir nuevas técnicas de contabilidad gubernamental, acordes al proyecto federalista;
- organizar el presupuesto y sanear las finanzas públicas;
- fomentar el desarrollo económico:
- impulsar el progreso material; y
- encauzar las fuerzas sociales.

AL período de disensión política que caracterizó al país y del que sobresale Antonio López de Santa Anna con sus 11 años de ejercicio efectivo del poder ejecutivo y al servicio tanto de liberales como conservadores, siguió la inquebrantable decisión del presidente Benito Juárez para lograr el triunfo de la Reforma, así como la destrucción de la intervención extranjera. Los proyectos del presidente Juárez dieron claro sentido y dirección a la lucha por dar una vez más, libertad, estabilidad y justicia al país. Sin embargo, su muerte le impidió ver los primeros frutos de su proyecto político-económico toda vez que tocó a Lerdo coronar la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución, así como la aprobación del reestablecimiento del Senado; en cuanto a lo segundo, el desarrollo económico fue posible bajo el régimen de Díaz superado el conflicto político. y éstos fueron ya los primeros síntomas de continuidad en el quehacer gubernamental enmarcado bajo el proyecto liberal jefaturado por Juárez.

El plan de Palo Blanco, que permitió el ascenso al poder del general Porfirio Díaz señalaba en su punto segundo la no reelección del Presidente de la República, que tendría el carácter de Ley Suprema. No obstante lo anterior, y de haberse así informado al Congreso Federal, México soportó por 30 años la dictadura de Porfirio Díaz.

Ciertamente con Díaz se inicia una nueva etapa en la vida del país, pues el conflicto político-social queda superado gracias al proyecto liberal encabezado por Juárez; sólo entonces se crean las condiciones para inducir el crecimiento económico, basado en tres elementos:

- el gobierno, asegurando la paz social y estabilidad política, garantes de las inversiones en un pueblo cansado de la guerra y el desorden;
- el capital extranjero, para llevar a cabo las grandes obras (ferrocarriles, petróleo, minería); y
- el capital nacional para sumarse al anterior en las manufacturas y actividades similares.

Dicha estrategia no tuvo un plan expreso para ella; en los 61 informes al Congreso (8 del primer período, 1876-1880 y 53 del segundo, 1884-1911) son numerosas las referencias a los logros de la administración, pero nunca hubo el establecimiento previo de objetivos concretos. Es decir, en el porfiriato el progreso no fue resultado ni de la poca política y mucha administración y menos de una política económica dirigida a ese fin.

Si bien la política de Díaz fue eficaz para cooptar a diversos sectores de la población (el clero, ejército, aristocracia, intelectuales) se olvidó de campesinos y obreros, de manera que la política de deslindes de la tierra y estímulos al capital se revirtieron contra la estabilidad política del régimen al aflorar hacia 1906-1910 amplias demandas sociales (agrarias, laborales y democráticas) que no habían tenido cabida en los programas de la administración pública.

El proceso revolucionario permitió cuantificar el rezago y costo social de la dictadura porfirista, a través de algunos indicadores como son los siguientes:

- 80% de analfabetismo;
- concentración de la tierra y riqueza en un 10% de mexicanos;
- reducción del poder de compra de 15 a 3 millones de mexicanos;
- condiciones desfavorables para los trabajadores en relación a los empresarios fabriles; entre otras.

A partir de entonces se hacen evidentes los grandes objetivos cuantitativos que debe atender el Estado de masas surgido de la Revolución, cuyas atribuciones quedan enmarcadas por la Constitución de 1917, principalmente en los artículos

3º, 27 y 123. Dados los alcances que se establecieron en dicha Ley Fundamental, en la práctica se constituyó en un programa que debían desarrollar los gobiernos posrevolucionarios, a fin de garantizar un orden social armónico y justo para los distintos factores de poder existentes en la sociedad mexicana. Es entonces cuando cobra fuerza la idea de llevar a cabo la acción gubernamental bajo la guía de criterios de planeación general, y con ella la segunda etapa de las que constituyen el objeto de este trabajo.

Fue Plutarco Elías Calles quien planteó el marco general al señalar en 1928 la importancia que tenía transitar de la condición histórica del país de un hombre, a la de nación de instituciones y leyes.

Portes Gil a su vez, apuntó la necesidad de desvincular la política de la administración y de llevar a cabo la planificación científica del territorio (1929), proceso que va a culminar con la idea de Ortiz Rubio de introducir un plan de desarrollo económico para el país con un horizonte mínimo de 5 años.

De esta manera se acabaría con la inercia histórica de elaborar estimaciones para un año, y que sólo eran tentativas sin rumbo. Bajo este contexto apareció en 1930 la Ley sobre Planeación General de la República, primer antecedente formal para encauzar la actividad gubernamental.

En este propósito la Secretaría de la Economía Nacional tendría un papel de primer orden ya que a partir de ella las demás dependencias del gobierno federal deberían actuar bajo los lineamientos del Primer Plan Sexenal, que en realidad consolidaba los esfuerzos antes descritos.

Así la administración cardenista presentó sus informes enmarcados en lo previsto por dicho plan, siguió el criterio nacionalista establecido desde 1917 relativo a la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales y aprovechando la coyuntura expropió los bienes petroleros, que no preveía el Plan Sexenal pero sí la Constitución de Querétaro. De igual manera puso en práctica las disposiciones que en materia agraria propiciaron las reformas constitucionales de noviembre de 1934, lo que favoreció un proceso de reparto de tierras más intenso.

De nueva cuenta la situación de guerra mundial (1939-1945) marcó nuevos cauces a los objetivos gubernamentales, en esta ocasión el presidente Avila Camacho, quien aprovechando la demanda externa de productos manufacturados indujo un modelo de desarrollo que privilegió la sustitución de las importaciones y el desarrollo del sector privado mexicano.

Hasta 1946 se careció de un sistema nacional de planeación integral. A la función de planeación no se le ha dado la importancia que tiene dentro del desenvolvimiento de la administración pública mexicana.

Los planes, proyectos y programas que hemos analizado a través de los mensajes e informes presidenciales carecen de conexión o continuidad entre sí. No han sido en rigor programas en la mayor parte de los casos, sino sólo anhelos y deseos, debido a la ausencia de bases sólidas y condiciones históricas propicias para la consecución de objetivos y metas a lograr.

Los esfuerzos que se realizaron en las diversas áreas de la actividad pública, social y privada, no liberaron al país de sus grandes carencias por falta, entre otros factores, de planes integrales de desarrollo más allá de un período presidencial.

El estudio del pasado, como primera parte de este trabajo global que abarca hasta la fecha actual, ha permitido identificar no sólo la importancia del tema en nuestra formación y desarrollo histórico, sino también que los esfuerzos del ayer están hoy presentes buscando guiar con mayor certidumbre el futuro, pero sobre todo que las fuerzas económicas dejadas a su libre competencia perjudican exclusivamente a los débiles, desposeídos y marginados hasta un punto en que las mayorías revierten el orden establecido, generando en consecuencia un movimiento armado hacia sus reivindicaciones.

**CUADRO CRONOLOGICO DE MENSAJES E INFORMES
PRESIDENCIALES ANTE EL CONGRESO DE LA UNION
- 1824 A 1946 -**

**MENSAJES E INFORMES PRESIDENCIALES
ANTE EL CONGRESO DE LA UNION
-1824 A 1946-**

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso	
1	1824-1829	Guadalupe Victoria	10 oct. 1824			
2		" "				
3		" "			1o. ene. 1825	24 dic. 1824
4		" "				21 may. 1825
5		" "			4 ago. 1825	
6		" "				19 dic. 1825
7		" "			1o. ene. 1826	
8		" "				23 may. 1826
9		" "			15 sep. 1826	
10		" "				27 dic. 1826
11		" "			1o. ene. 1827	
12		" "				21 may. 1827
13		" "			1o. sep. 1827	
14		" "				24 dic. 1827
15		" "			1o. ene. 1828	
16		" "				21 may. 1828
17		" "			1o. jul. 1828	
18		" "				27 dic. 1828
19		" "			1o. ene. 1829	
20	1829	Vicente Guerrero	1o. abr. 1829			
21		" "				
22		" "			4 ago 1829	23 may. 1829
23		" "				27 ago. 1829
24		" "			11 dic. 1829	
25	1830-1832	Anastasio Bustamante (Vice-Presidente)				
26		" "			1o. ene. 1830	
27		" "				15 abr. 1830
28		" "			28 jun. 1830	30 dic. 1830

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
29		Anastasio Bustamante			
30		(Vice-Presidente)		1o. ene. 1831	21 may. 1831
31		" "		1o. ago. 1831	
32		" "			15 dic. 1831
33		" "		1o. ene. 1832	
34		" "			23 may. 1832
35		" "		3 ago. 1832	
36	1832	Melchor Múzquiz	14 ago. 1832		
37	1832-1833	Manuel Gómez Pedraza	26 dic. 1832		
38		" "		29 mar. 1833	
39	1833	Valentín Gómez Farías (Vice-Presidente)	1o. abr. 1833		
40	1833	Antonio López de Santa-Anna	16 may. 1833		
41		" "			21 may. 1833
42		" "		1o. jun. 1833	
43	1834	Valentín Gómez Farías (Vice-Presidente)			
44		" "		1o. ene. 1834	31 dic. 1833
45	1835	Antonio López de Santa-Anna		4 ene. 1835	
46	1835	Miguel Barragán			23 may. 1835
47		" "		19 jul. 1835	
48	1837-1839	Anastasio Bustamante	19 abr. 1837		
49		" "			24 may. 1837
50		" "		1o. jun. 1837	
51		" "			31 dic. 1837
52		" "		1o. ene. 1838	
53		" "			30 jun. 1838
54		" "		1o. jul. 1838	
55		" "			29 dic. 1838
56		" "		1o. ene. 1839	
57	1839	Antonio López de Santa-Anna			30 jun. 1839
58		" "		1o. jul. 1839	

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
59	1839	Nicolás Bravo	10 jul. 1839		
60	1839	Anastasio Bustamante			31 dic. 1839
61		" "		1o. ene. 1840	
62		" "			30 jun. 1840
63		" "		1o. jul. 1840	
64		" "			31 dic. 1840
65		" "		1o. ene. 1841	
66		" "			30 jun. 1841
67				1o. jul. 1841	
68	1841-1842	Antonio López de Santa-Anna	10 oct. 1841 (Al jurar)		
69		" "		1o. jun. 1842	
70	1842-1843	Nicolás Bravo	26 oct. 1842		
71		" "		6 ene. 1843	
72	1843	Antonio López de Santa-Anna	12 jun. 1843		
73		" "			13 jun. 1843
74		1843-1844	Valentín Canalizo (Interino)	4 oct. 1843	
75		" "		1o. ene. 1844	
76		Valentín Canalizo	1o. feb. 1844 (Al jurar)		
77		" "			31 mar. 1844
78		" "		1o. jun. 1844	
79	1844	Antonio López de Santa-Anna	4 jun. 1844 (Leído por un Representante)		
80				1o. jul. 1844	
81			Antonio López de Santa-Anna	12 sep. 1844 (Al entregar el Gobierno)	
82	1844	Valentín Canalizo	12 sep. 1844		

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
83	1844-1845	José Joaquín de Herrera (Interino)	15 dic. 1844	1o. ene. 1845 1o. jul. 1845	31 dic. 1844 30 may. 1845
84		" "			
85		" "			
86		" "			
87		" "			
88		José Joaquín de Herrera	16 sep. 1845 (Al jurar)		
89	1846	Mariano Paredes y Arrillaga (Interino)	4 ene. 1846	6 jun. 1846	
90		" "			
91		Mariano Paredes y Arrillaga	13 jun. 1846 (Al jurar)		
92	1846	Nicolás Bravo (Encargado del Mando Supremo)	28 jul. 1846		
93	1846	José Mariano Salas (Encargado del Mando Supremo)	6 dic. 1846		
94	1846	Valentín Gómez Farías (Vice-Presidente)	24 dic. 1846		
95	1847	Antonio López de Santa-Anna	21 mar. 1847		
96	1847	Pedro María Anaya (Substituto)	31 mar. 1847		
97	1847	Antonio López de Santa-Anna	21 may. 1847 (Al jurar)		
98	1847	Pedro María Anaya (Interino)	14 nov. 1847		
99	1847	Manuel de la Peña y Peña	14 nov. 1847 (Al entregar el Gobierno)		
100	1847	Pedro María Anaya	8 ene. 1848 (Al entregar el Gobierno)		
101	1848	Manuel de la Peña y Peña	8 ene. 1848 (Al recibir el Gobierno)		

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
102		Manuel de la Peña y Peña		7 may. 1848	
103		" "	15 may. 1848		
104		Manuel de la Peña y Peña	(Al jurar) 2 jun. 1848 (Al entregar el Gobierno)		
105	1848-1851	José Joaquín de Herrera (Propietario)	2 jun. 1848 (Al jurar)		
106		" "			2 nov. 1848
107		" "		1o. ene. 1849	
108		" "			21 may. 1849
109		" "		1o. jul. 1849	
110		" "			31 dic. 1849
111		" "		1o. ene. 1850	
112		" "			24 abr. 1850
113		" "		8 ago. 1850	
114		" "			14 dic. 1850
115		" "		1o. ene. 1851	
116	1851-1853	Mariano Arista	15 ene. 1851 (Al jurar)		
117		" "			23 may. 1851
118		" "		1o. jun. 1851	
119		" "			14 dic. 1851
120		" "		1o. ene. 1852	
121		" "			21 may. 1852
122		" "		15 oct. 1852	
123		" "			31 dic. 1852
124		Mariano Arista		1o. ene. 1853	
125		" "	5 ene. 1853 (Al renunciar)		
126	1853	Antonio López de Santa-Anna	20 abr. 1853		
127	1855	Juan Alvarez		4 oct. 1855	

Número	Periodo	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
128	1856-1861	Ignacio Comonfort		18 feb. 1856	
129		" "	5 feb. 1857 (Al jurar la Constitución)		7 feb. 1857
130		" "			
131		" "		8 oct. 1857	
132		" "		1o. dic. 1857 (Al jurar)	
133	1861-1872	Benito Juárez (Encargado)		9 may. 1861	
134		(Propietario)	15 jun. 1861 (Al jurar)		31 jul. 1861
135		" "			
136		" "		30 ago. 1861	
137		" "		16 sep. 1861	
138		" "			15 dic. 1861
139		" "		15 abr. 1862	
140		" "			31 may. 1862
141		" "		20 oct. 1862	
142		" "			15 dic. 1862
143		" "		29 abr. 1863	
144		" "			31 may. 1863
145		" "		8 dic. 1867	
146		Benito Juárez (Electo)	25 dic. 1867 (Al protestar)		
147		" "			29 may. 1868
148		" "		1o. abr. 1868	
149		" "			31 may. 1868
150	" "		16 sep. 1868		
151	" "			21 ene. 1869	
152	" "		1o. abr. 1869		
153	" "			31 may 1869	

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
154		Benito Juárez		16 sep 1869	
155		(Electo)			21 ene 1870
156		" "		1o. abr. 1870	
157		" "			31 may 1870
158		" "		16 sep 1870	
159		" "			15 dic 1870
160		" "		10 mar 1871	
161		" "			31 mar 1871
162		" "		1o. abr. 1871	
163		" "			31 may 1871
164		" "		16 sep 1871	
165		Benito Juárez	1o. dic. 1871		
		" "	(Al protestar)		
166		" "			15 dic. 1871
167		" "		1o. abri. 1872	
168		" "			31 may. 1872
169	1872-1876	Sebastián Lerdo de Tejada			
		(Interino)		16 sep. 1872	
170		Sebastián Lerdo de Tejada	1o. dic. 1872		
		(Electo)	(Al protestar)		
171		" "			15 dic. 1872
172		" "		1o. abr. 1873	
173		" "			31 may. 1873
174		" "		16 sep. 1873	
175		Sebastián Lerdo de Tejada	6 oct. 1873		
		" "	(Al otorgar la protesta del decreto del 4 de octubre de 1873)		
176		" "			21 ene. 1874
177		" "		1o. abr. 1874	
178		" "		16 sep. 1874	
179		" "		1o. abr. 1875	
180		" "		16 sep. 1875	

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
181		Sebastián Lerdo de Tejada		1o. abr. 1876	
182		" "		16 sep. 1876	
183	1877-1880	Porfirio Díaz (Encargado del Poder Ejecutivo)		1o. abr. 1877	
184		Porfirio Díaz	5 may. 1877 (Al protestar)		
		" "		19 sep. 1877	
185		" "		10. abr. 1878	
186		Porfirio Díaz		16 sep. 1878	
187		" "		10. abr. 1879	
188		" "		16 sep. 1879	
189		" "		10. abr. 1880	
190		" "		16 sep. 1880	
191		" "			
192	1881-1884	Manuel González		1o. abr. 1881	
193		" "		16 sep. 1881	
194		" "		10. abr. 1882	
195		" "		16 sep. 1882	
196		" "		10. abr. 1883	
197		" "		16 sep. 1883	
198		" "		10. abr. 1884	
199		" "		16 sep. 1884	
200	1885-1911	Porfirio Díaz		1o. abr. 1885	
201		" "		16 sep. 1885	
202		" "		10. abr. 1886	
203		" "		16 sep. 1886	
204		" "		10. abr. 1887	
205		" "		16 sep. 1887	
206		" "		10. abr. 1888	
207		" "		16 sep. 1888	
208		" "		10. abr. 1889	
209		" "		16 sep. 1889	
210		" "		10. abr. 1890	

Número	Periodo	Presidente	Toma de Posición	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
211		Porfirio Díaz		16 sep. 1890	
212		" "		1o. abr. 1891	
213		" "		16 sep. 1891	
214		" "		1o. abr. 1892	
215		" "		16 sep. 1892	
216		" "		1o. abr. 1893	
217		" "		16 sep. 1893	
218		" "		1o. abr. 1894	
219		" "		16 sep. 1894	
220		" "		1o. abr. 1895	
221		" "		16 sep. 1895	
222		" "		1o. abr. 1896	
223		" "		16 sep. 1896	
224		" "		1o. abr. 1897	
225		" "		16 sep. 1897	
226		" "		1o. abr. 1898	
227		" "		16 sep. 1898	
228		" "		1o. abr. 1899	
229		" "		16 sep. 1899	
230		" "		1o. abr. 1900	
231		" "		16 sep. 1900	
232		" "		1o. abr. 1901	
233		" "		16 sep. 1901	
234		" "		1o. abr. 1902	
235		" "		16 sep. 1902	
236		" "		1o. abr. 1903	
237		" "		16 sep. 1903	
238		" "		1o. abr. 1904	
239		" "		16 sep. 1904	
240		" "		1o. abr. 1905	
241		" "		16 sep. 1905	
242		" "		1o. abr. 1906	

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
243		Porfirio Díaz		16 sep. 1906	
244		" "		1o. abr. 1907	
245		" "		16 sep. 1907	
246		" "		1o. abr. 1908	
247		" "		16 sep. 1908	
248		" "		1o. abr. 1909	
249		" "		16 sep. 1909	
250		" "		1o. abr. 1910	
251		" "		16 sep. 1910	
252		" "		1o. abr. 1911	
253	1911	Francisco León de la Barra (Interino)		16 sep. 1911	
254		Francisco León de la Barra	4 nov. 1911		
255	1912	Francisco I. Madero		1o. abr. 1912	
256		" "		16 sep. 1912	
257	1913-1914	Victoriano Huerta (Interino)		1o. abr. 1913	
258		" "		16 sep. 1913	
259		" "		20 nov. 1913	
260		" "		1o. abr. 1914	
261	1916-1919	Venustiano Carranza		1o. dic. 1916	
262		" "		15 abr. 1917	
263		" "		1o. sep. 1917	
264		" "		1o. sep. 1918	
265		" "		1o. may. 1919	
266		" "		1o. sep. 1919	
267	1920	Adolfo de la Huerta		1o. sep. 1920	
268	1921-1924	Alvaro Obregón		7 feb. 1921	
269		" "		1o. sep. 1921	
270		" "		1o. sep. 1922	
271		" "		1o. sep. 1923	

Número	Período	Presidente	Toma de Posesión	Al abrir Sesiones del Congreso	Al cerrar Sesiones del Congreso
272		Alvaro Obregón		1o. sep. 1924	
273	1925-1928	Plutarco Elías Calles		1o. sep. 1925	
274		" "		1o. sep. 1926	
275		" "		1o. sep. 1927	
276		" "		1o. sep. 1928	
277	1928-1929	Emilio Portes Gil	30 nov. 1928		
		" "	(Al protestar)		
278		" "		1o. sep. 1929	
279	1930-1932	Pascual Ortiz Rubio	5 feb. 1930		
		" "	(Al protestar)		
280		Pascual Ortiz Rubio		1o. sep. 1930	
281		" "		1o. sep. 1931	
282		" "		1o. sep. 1932	
283	1933-1934	Abelardo L. Rodríguez (Sustituto)		1o. sep. 1933	
284		" "		1o. sep. 1934	
285	1934-1940	Lázaro Cardenas	30 nov. 1934		
		" "	(Al protestar)		
286		" "		1o. sep. 1935	
287		" "		1o. sep. 1936	
288		" "		1o. sep. 1937	
289		" "		1o. sep. 1938	
290		" "		1o. sep. 1939	
291		" "		1o. sep. 1940	
292	1940-1946	Manuel Avila Camacho	1o. dic. 1940		
293		" "		1o. sep. 1941	
294		" "		1o. sep. 1942	
295		" "		1o. sep. 1943	
296		" "		1o. sep. 1944	
297		" "		1o. sep. 1945	
298		" "		1o. sep. 1946	

NOTAS

NOTAS AL CAPITULO I

1/ "... la planeación... es una manifestación inherente a la naturaleza humana; es el resultado de la facultad racional del hombre de pensar antes de actuar, o expresado con la máxima sencillez, planear es prepararse para la acción".

Rodríguez Reyes, Alvaro, Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 245.

2/ "... la planeación sigue siendo en esencia un ejercicio de sentido común, a través del cual se pretende atender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad presente, para después proyectarla, diseñando escenarios de los cuales se busca finalmente obtener el mayor provecho. De ahí el carácter estratégico de la planeación: no se trata sólo de prever un camino sobre el que habremos de transitar, sino que se busca anticipar su rumbo y, si es posible, cambiar su destino".

Acle Tomasini, Alfredo, Planeación Estratégica y Control total de Calidad, México, Grijalvo, 1990, p. 45.

3/ "La planeación es un proceso intelectualmente absorbente; nos obliga a establecer líneas de acción racionales y a basar nuestras decisiones en nuestros propósitos, nuestros conocimientos y en las estimaciones que hayamos definido".

Koontz, O'Donnell y Weihrich, Elementos de Administración, México, Mc. Graw Hill, 1988, p. 86

4/ " La planeación es poner en claro los objetivos propios y luego determinar qué acciones habrán de tomarse, por quién, cuándo, mediante qué métodos y a que costo, a fin de alcanzar las metas deseadas".

Dimock, Marshall E. y Dimock, Gladys O. Administración Pública, México, UTEHA, 1967, p. 137.

5/ La planificación central es una forma de organización del Estado moderno para hacer frente a sus responsabilidades dentro de la colectividad; es en realidad un modo de gobierno... puede entenderse como la intervención del Estado en los procesos económicos y sociales con el fin de adoptar la actividad económica, es decir la producción de bienes y servicios, a las necesidades sociales.

Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 años de Planificación y Administración Pública en México, México, INAP, 1974, p. 26

6/ "Todo proceso tiene como resultado un producto, el cual, a su vez, permite alimentar el sistema. En este sentido, la planificación tiene como un producto de su proceso; un plan global, planes sectoriales, regionales e institucionales, los cuales están expresados en función del tiempo en planes de largo, mediano, corto plazo o plan operativo anual".

Yañez Garrido, L. y Rodríguez Jiménez, S. Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública.

7/ "...La idea de planear la actividad económica se origina con el convencimiento de que es necesario aplicar un método programático a las actividades públicas, para perfeccionar los mecanismos de decisión, y en el hecho de que el Estado se vé y se siente impulsado a orientar el proceso económico y social.

Ibid. p. 23.

8/ "A pesar de la decisiva influencia del sector privado en la política económica, no por ello se logran eliminar las fracciones y contradicciones entre los intereses de los capitales individuales y los de la burocracia estatal. Estas contradicciones reflejan la diferencia entre los objetivos generales del Estado y los objetivos particulares de una o varias fracciones de la clase capitalista en una coyuntura determinada".

Ibid p. 18.

9/ "El plan de largo plazo se concibe como una etapa que forma parte de la trayectoria de la estrategia, en donde se deberán concretar los objetivos del Desarrollo en lapsos mayores a los del período de gobierno y a nivel global, sectorial y regional".

Ibid p. 26.

10/ "El plan de corto plazo tiene como interés primordial el análisis de los problemas de coyuntura... está referido al período de coyuntura, que puede ser cualquiera menor del de mediano plazo".

Ibid.

11/ "... el organismo de planeación, de acuerdo con la estructura adoptada por diversos países, se ubica al lado del Presidente o del Primer Ministro como un órgano de staff; generalmente es un Consejo de Planeación..."

Rodríguez Reyes, Alvaro. Op. Cit. p. 247.

12/ "... la planeación que se realiza en cualquier país capitalista es indicativa, ya que los planes y programas no tienen un rigor, un carácter obligatorio, por lo que pueden o no ser cumplidos por las empresas privadas sin que exista alguna sanción por el incumplimiento y, quizá, en el mejor de los casos las indicaciones generales del plan sean obligatorias al sector público.

Yañez Garrido, L. A. Op. Cit. pp. 23-24.

13/ "... la planeación indicativa responde a intereses de grupos minoritarios, pero que cuentan con poder económico y político; por eso la planeación indicativa orienta y coordina la política del Sector Público y proporciona y sugiere objetivos coherentes de producción e inversión a las principales ramas de la economía pero no reemplaza las decisiones de la empresa privada".

Yañez Garrido, L. A. Op. Cit. p. 23

14/ "... la planeación del desarrollo reclama de una reestructuración a fondo de la Administración Pública; aun la sola tarea de aportar, canalizar y coordinar los informes y datos reales para diseñar el plan demanda de una eficiente organización".

Rodríguez Reyes, Alvaro, Op. Cit. p. 247.

15/ "... la planeación del desarrollo establece qué se propone hacer para alcanzar un índice máximo de bienestar colectivo, la planeación de la administración señala cómo realizarlo desde el punto de vista de su instrumentación administrativa".

Rodríguez Reyes, Alvaro, Op. Cit. p. 246.

16/ "la planeación del desarrollo... es el instrumento de promoción más eficaz a fin de aprovechar mejor los recursos, despertar en la gente el espíritu de responsabilidad por el progreso socio-económico, modificar las estructuras tradicionales que traban el desarrollo y crean un nuevo concepto de la función pública con un sentido de persistencia y continuidad en la realización de los programas colectivos".

Ibid.

17/ Partido Revolucionario Institucional, Primer Plan Sexenal, Cuadernos de Documentación Política, P.R.I., México, 1976, p. VI

18/ Ibidem, p. VI

19/ Ibidem, p. VII

20/ Ibidem, p. VIII

21/ Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. México, Sep-Setentas No. 215, 1975, p. 190.

22/ Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática" en: Revista de Administración Pública No. 55-56. México, INAP. 1983, pp. 21-22.

23/ Zorrilla Martínez, Pedro. et. al., La Administración Pública Federal. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 1972, p. 21.

24/ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. SAHOP. México, 1978, p.

NOTAS AL CAPITULO II

1/"...los autores de la Constitución de Apatzingán la redactaron en circunstancias extremadamente difíciles, huyendo de un lugar a otro ante el constante acoso de los realistas, se perdieron Oaxaca y Tecpan; y Rosains y Rayón disputaban por el territorio insurgente en Puebla y Veracruz".

Macías, Anna. Génesis del Gobierno Constitucional en México: 1808-1820 México, Sep-Setentas No. 94, 1974, p. 12.

2/ Sayeg Helú, Jorge. El Nacimiento de la República Federal Mexicana, México, Sep-setentas No. 159, 1974, p. 12.

3/ "Diez años de lucha habían causado la muerte de medio millón de hombres, la paralización del comercio, la reducción al mínimo de la actividad minera, la agricultura en ruinas, una deuda de setenta y seis millones y un fondo de cuarenta y dos mil pesos..."

Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. México, Ediciones INAP, 1981, p. 53.

4/ Ortiz de Ayala, Simón Tadeo. Resumen de la Estadística del Imperio Mexicano. México, UNAM, 1968, Cap, V,

5/ Ley Fundamental que consta de 36 artículos, publicada el 31 de enero de 1824.

6/ Reyes Heroles, Jesús. El Liberalismo Mexicano T.I. México, 2a. Reimp., F.C.C., 1982 p. 358.

7/ Gamas Torruco José, El Federalismo Mexicano, México, Sep-Setentas, p. 47-48.

8/ Flores Caballero, Romeo. Op. Cit p. 59.

9/ "...podrían advertirse algunas debilidades tanto en las limitaciones del presidente, en términos de sus relaciones con el Congreso, como en su ejercicio de cuatro años, particularmente frente a las facultades que se otorgaban al vicepresidente, cuya elección o selección automática, derivada del apoyo brindado por las legislaturas locales, podría convertirse en reto y obstáculo a la vez, para la actuación del mismo presidente" .

Loc. Cit.

10/ Gamboa, José M. Leyes Constitucionales Durante el Siglo XIX. México, Porrúa Hermanos, S.A., p. 400.

11/ "la planeación es una práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales..."
Montemayor, Rogelio. Op. Cit. p. 21

NOTAS AL CAPITULO III

1/ Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. México, INAP, 1989, p. 94.

2/ Santibáñez, Enrique. El Ejecutivo y su Labor Política. México, S/E, 1916, p. 20.

3/ Coste Loe, Michael P. La Primera República Federal de México (1824-1835). México, F.C.E., 1975, pp. 112-113.

4/ Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 72.

5/ Ibidem p. 82.

6/ Santibáñez, Enrique. Op. Cit. p. 20.

7/ Castillón, José A. Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821 a 1904 T.I., México, Imprenta del Gobierno Federal (Secretaría de Gobernación), 1905, pp. 28-29.

8/ Ibidem p. 66

9/ Ibidem p. 78

10/ Ibidem p. 87

11/ Ibidem p. 90

12/ Ibidem p. 57

13/ Ibidem p. 69

14/ Ibidem pp. 73-74

15/ Santibáñez, Enrique, Op. cit. p. 21

16/ Goodspeed, Stephen S. El papel del Ejecutivo en México en: Problemas Agrícolas e Industriales en México. Vol. III, México, S/E, 1955, p.22.

17/ Castillón, José A. Op. Cit. p. 117.

18/ Ibidem p. 121

19/ Loc. Cit.

20/ Loc. Cit.

21/ Ibidem p. 141

22/ Ibidem pp. 150-151.

23/ Ibidem p. 155

24/ Flores Caballero, Romeo. Op. Cit, p. 72.

25/ Ibidem pp. 158-159

26/ Loc. Cit.

27/ Loc. Cit.

28/ Ibidem p. 161

29/ Ibidem p. 168

30/ Ibidem p. 181

NOTAS AL CAPITULO IV

1/ Flores Caballero, Romeo. Op. Cit. p. 79.

2/Castillón, José A. Op. Cit. p. 197-198.

3/ Ibidem p. 208

4/ Ibidem p. 215

5/ Ibidem p. 194

6/ Ibidem p. 216

7/ Loc. Cit.

8/ Ibidem p. 200

9/ Ibidem p. 201

10/ Ibidem p. 226

11/ Ibidem p. 249.

12/ Loc. Cit

13/ Loc. Cit.

NOTAS AL CAPITULO V

1/ Castellón, José A. Op. Cit. p. 278.

2/ Ibidem p. 279

3/ Ibidem p. 291

4/ Ibidem p. 292

5/ Ibidem p. 313

6/ Ibidem p. 315

7/ Ibidem p. 329

8/ Ibidem p. 331

NOTAS AL CAPITULO VI

1/ Castellón, José A, Op. Cit, p. 343.

2/ Ibidem p. 344

3/ Ibidem pp. 345-346

4/ Ibidem p. 349

5/ Ibidem p. 350

6/ Ibidem p. 352

7/ Ibidem pp. 352-353

8/ Ibidem p. 371

9/ Ibidem p. 355

10/ Ibidem p. 389

11/ Loc. Cit.

12/ Ibidem p. 369

13/ Ibidem p. 395

14/ Ibidem p. 418

15/ Loc, Cit.

16/ Ibidem p. 430

17/ Ibidem. p. 432

NOTAS AL CAPITULO VII

- 1/ Castellón José A, Op. Cit, p. 432.
- 2/ Ibidem p. 435
- 3/ Ibidem p. 437
- 4/ Ibidem p. 439
- 5/ Ibidem pp. 440-441
- 6/ Ibidem p. 455
- 7/ Ibidem p. 460
- 8/ Ibidem p. 461
- 9/ Ibidem p . 464
- 10/ Ibidem p. 479
- 11/ Ibidem p. 452
- 12/ Ibidem p. 480
- 13/ Castellón, José A. Op. Cit. Vol. II p. 35.
- 14/ Ibidem p. 72
- 15/ Castellón, José A. Op. Cit Vol. I p. 448.
- 16/ Loc. Cit.
- 17/ Castellón, José A, Op. Cit. Vol. II p. 11.
- 18/ Ibidem pp. 12-13
- 19/ Ibidem p. 71
- 20/ Castellón, José A. Op. Cit. Vol. I p. 452.

21/ Ibidem p. 453

22/ Castillón, José A. Op. Cit. Vol. II p. 27.

23/ Castillón, José A, Op. Cit. Vol. I p. 476.

24/ Ibidem p. 480

25/ Castillón, José A. Op. Cit. Vol. II p. 3.

26/ Ibidem p. 65-66

27/ Ibidem p. 24

28/ Castillón, José A. Op. Cit. Vol. I p. 447.

29/ Ibidem p. 448

30/ Castillón, José A. Op. Cit. Vol. II p. 37.

31/ Ibidem p. 61

32/ Ibidem p. 78

33/ Ibidem p. 81

34/ Loc. Cit.

35/ Ibidem p. 84

36/ Ibidem p. 122

37/ Ibidem p. 131

38/ Ibidem p. 87

39/ Loc. Cit.

40/ Ibidem p. 97

41/ Ibidem p. 107

42/ Ibidem p. 123

43/ Ibidem p. 102

44/ Ibidem p. 131

45/ Ibidem p. 98

46/ Ibidem p. 134

47/ Ibidem p. 145

48/ Ibidem p. 181

49/ Ibidem p. 149

50/ Ibidem p. 137

51/ Ibidem pp. 264-265

52/ Ibidem p. 249

53/ Ibidem p. 254

54/ Ibidem p. 263

55/ Ibidem p. 221

56/ Ibidem p. 280

57/ Ibidem p. 819

58/ Loc. Cit.

59/ Loc. Cit.

60/ Castillón, José A. Op. Cit. Vol. II pp. 544-545.

61/ Ibidem p. 597

62/ Loc. Cit.

63/ Ibidem p. 365

64/ Ibidem p. 495

65/ Ibidem p. 509

66/ Ibidem p. 605

67/ Ibidem p. 827

68/ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
Los Presidentes de México ante la Nación.
Vol. II p. 843.

69/ Ibidem p. 602

70/ Ibidem p. 861

71/ Ibidem p. 865

72/ Ibidem p. 251

73/ Ibidem p. 432

74/ Ibidem p. 497

75/ Ibidem p. 679

76/ Ibidem p. 765

77/ Ibidem p. 401

78/ Ibidem pp. 577-578

79/ Ibidem p. 643

80/ Ibidem p. 712

81/ Ibidem p. 724

82/ Ibidem p. 806

83/ Ibidem p. 841

84/ Ibidem p. 803

85/ Ibidem p. 256

86/ Ibidem p. 648

87/ Ibidem p. 843

88/ Ibidem p. 678

89/ Ibidem p. 800

90/ Ibidem p. 876

91/ Ibidem p. 878

92/ Ibidem p. 880

93/ Ibidem p. 892

94/ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
Op. Cit. Vol. III p. 3.

95/ Ibidem p. 27

96/ Ibidem p. 28

97/ Ibidem p. 7

98/ Ibidem p. 8

99/ Ibidem p. 31

100/ Ibidem p. 10

101/ Ibidem p. 9

102/ Ibidem p. 32

103/ Ibidem p. 9

104/ Ibidem p. 11

105/ ibidem p. 79

106/ ibidem p. 103

107/ ibidem p. 84

NOTAS AL CAPITULO VIII

1/ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Op. Cit. Vol. III pp. 108-121.

2/ Ibidem pp. 130-131

3/ Ibidem p. 300

4/ Ibidem p. 151

5/ Ibidem p. 245

6/ Ibidem p. 372

7/ Ibidem p. 159

8/ Ibidem p. 161

9/ Ibidem pp. 163-164

10/ Ibidem p. 299

11/ Ibidem p. 358

12/ Ibidem p. 358

13/ Ibidem p. 216

14/ Ibidem p. 289

15/ Ibidem p. 235

16/ Ibidem p. 203

17/ Ibidem p. 167

18/ Ibidem p. 383

19/ Ibidem p. 397

20/ Ibidem p. 410

21/ Ibidem p. 412

22/ Ibidem p. 422

23/ Ibidem p. 423

24/ Loc. Cit.

25/ Loc. Cit.

26/ Ibidem p. 443

27/ Loc. Cit.

28/ Ibidem p. 445

29/ Ibidem p. 475

30/ Ibidem p. 546

31/ Ibidem p. 606

32/ Ibidem p. 608

33/ Ibidem p. 490

34/ Ibidem p. 537

35/ Ibidem p. 556

36/ Ibidem p. 550

37/ Ibidem p. 462

38/ Ibidem p. 573

39/ Ibidem p. 564

40/ Ibidem p. 559

41/ Ibidem p. 571

42/ Ibidem p. 547

43/ Ibidem p. 585

44/ Ibidem p. 450

45/ Ibidem p. 721

46/ Ibidem p. 805

47/ Ibidem p. 671

48/ Loc. Cit.

49/ Ibidem p. 672

50/ Ibidem p. 674

51/ Ibidem p. 677

52/ Ibidem p. 733

53/ Loc. Cit.

54/ Ibidem p. 774

55/ Ibidem p. 775

56/ Ibidem p. 776

57/ Ibidem p. 777

58/ Ibidem p. 824

59/ Ibidem p. 826

60/ Ibidem p. 677

61/ Ibidem p. 716

62/ Ibidem p. 798

63/ Ibidem pp. 862-863

64/ Ibidem p. 680

65/ Ibidem p. 702

66/ Ibidem p. 701

67/ Ibidem p. 777

68/ Ibidem p. 858

69/ Ibidem p. 676

70/ Ibidem p. 742

71/ Ibidem p. 778

72/ Ibidem p. 841

73/ Ibidem pp. 879-873

74/ Ibidem p. 904

75/ Ibidem p. 900

76/ Ibidem p. 921

77/ Ibidem p. 922

78/ Ibidem pp. 936-937

79/ Ibidem p. 888

80/ Ibidem p. 912

81/ Ibidem p. 917

82/ Ibidem p. 930

83/ Ibidem p. 999

84/ Ibidem pp. 1027-1028

85/ Ibidem p. 1041

86/ Ibidem p. 1106

87/ Ibidem p 1112

88/ Ibidem p. 985

89/ Ibidem p. 986

90/ Ibidem p. 988

91/ Ibidem p. 997

92/ Ibidem p. 1029

93/ Ibidem pp. 1051-1052

94/ Ibidem p. 1056

95/ Ibidem p. 1058

96/ Ibidem pp. 1089-1090

97/ Ibidem p. 1116

98/ Ibidem p. 1132

99/ Ibidem p. 1081

100/ Ibidem p. 1154

101/ Ibidem p. 1118

102/ Ibidem p. 1179

103/ Ibidem p. 1063

104/ Ibidem p. 1064

105/ Ibidem p. 1000

- 106/ Ibidem p. 1000-1001
- 107/ Ibidem p. 1077
- 108/ Ibidem p. 1159
- 109/ Ibidem p. 1100
- 110/ Ibidem p. 1150
- 111/ Ibidem p. 989
- 112/ Ibidem p. 1115
- 113/ Ibidem p. 1148
- 114/ Ibidem p. 993
- 115/ Ibidem p. 1068
- 116/ Ibidem p. 1064
- 117/ Ibidem p. 1118
- 118/ Ibidem p. 1154
- 119/ Ibidem pp. 1086-1087
- 120/ Ibidem p. 1191
- 121/ Loc. Cit.
- 122/ Ibidem p. 1193
- 123/ Ibidem p. 1268
- 124/ Ibidem p. 1272
- 125/ Ibidem p. 1272-1273
- 126/ Ibidem p. 1266

127/ Ibidem p. 1287

128/ Ibidem p. 1208

129/ Ibidem p. 1214

130/ Ibidem p. 1218

131/ Ibidem p. 1270

132/ Loc. Cit.

133/ Ibidem pp. 1270

134/ Ibidem p. 1271

135/ Ibidem p. 1194

136/ Ibidem p. 1218

137/ Ibidem p. 1194

138/ Ibidem p. 1223

139/ Ibidem pp. 1194-1195

140/ Ibidem p. 1195

141/ Ibidem pp. 1239-1240

142/ Ibidem pp. 1193-1194

143/ Ibidem p. 1231

144/ Ibidem p. 1260

145/ Ibidem p. 1262

146/ Ibidem p. 1261

147/ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Vol. IV p. 11

148/ Ibidem p. 15

- 149/ Ibidem p. 97
- 150/ Ibidem p. 101
- 151/ Ibidem p. 111
- 152/ Ibidem p. 113
- 153/ Ibidem p. 22
- 154/ Ibidem p. 35
- 155/ Ibidem p. 44
- 156/ Ibidem p. 94
- 157/ Ibidem p. 21
- 158/ Ibidem p. 22
- 159/ Ibidem p. 48
- 160/ Ibidem p. 51
- 161/ Ibidem p. 70
- 162/ Ibidem p. 84
- 163/ Ibidem p. 87
- 164/ Ibidem p. 28
- 165/ Ibidem p. 29
- 166/ Ibidem p. 49
- 167/ Ibidem p. 23
- 168/ Ibidem p. 67
- 169/ Ibidem p. 110

- 170/ Loc. Cit.
- 171/ Ibidem p. 24
- 172/ Ibidem p. 31
- 173/ Ibidem p. 52
- 174/ Ibidem p. 34
- 175/ Ibidem p. 60
- 176/ Ibidem p. 132
- 177/ Ibidem p. 130
- 178/ Ibidem p. 131
- 179/ Ibidem p. 26
- 180/ Ibidem p. 87
- 181/ Ibidem p. 34
- 182/ Ibidem p. 82
- 183/ Ibidem p. 112
- 184/ Ibidem pp. 29-30
- 185/ Ibidem p. 25
- 186/ Ibidem p. 35
- 187/ Ibidem p. 294
- 188/ Ibidem p. 186
- 189/ Ibidem p. 181
- 190/ Ibidem p. 279
- 191/ Ibidem p. 304

192/ Ibidem p. 249

193/ Ibidem p. 305

194/ Ibidem p. 174

195/ Ibidem p. 209

196/ Ibidem p. 315

197/ Ibidem p. 341

198/ Ibidem p. 210

199/ Ibidem p. 341

200/ Ibidem p. 347

201/ Ibidem p. 232

202/ Ibidem p. 316

203/ Ibidem p. 314

BIBLIOGRAFIA

Acle Tomasini, Alfredo
"Planeación Estratégica y Control Total de Calidad"
Editorial Grijalbo
Edición 1990
México, D.F.

Albrechtsen K., Domínguez R., Murayama, D.
"Desarrollo Desigual de México 1900 - 1960"
CEED
Edición 1970
México, D.F.

Arbesú Verduzco, Luis Ignacio.
"Temas de Planeación"
Inédito, México 1993.

Bosch García, Carlos
"La Técnica de la Investigación Documental"
Editorial UNAM
Edición 1963
México, D.F.

Carrillo Castro, Alejandro
"La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que
Aspiramos"
Editado por el ISSSTE
1° de diciembre de 1977
México, D.F.

Castillón, José A.
"Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y
Legislativo de 1821 a 1904"
3 Volúmenes
Imprenta del Gobierno Federal (Secretaría de Gobernación)
Edición 1905
México, D.F.

Centro de Estudios Históricos del Colegio de México
"Historia General de México, IV Volúmenes"
Edición 1977
México, D.F.

Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal
"Memoria del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal"
Edición 1976
México, D.F.

Costeloe, Michel P.
"La Primera República Federal de México (1824-1835)"
Editorial F.C.E.
Edición 1975
México, D.F.

Dimock, Marshall y Dimock, Gladys
"Administración Pública"
Editorial UTEHA
Edición 1967
México, D.F.

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
"Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de
Trabajadores al Servicio del Estado"
Edición 1976
México, D.F.

Flores Caballero, Romeo
"Administración y Política en la Historia de México"
Editorial INAP
Edición 1981
México, D.F.

Gamboa, José M.
"Leyes Constitucionales Durante el Siglo XIX"
Editorial Porrúa Hnos. Edición S/A
México, D.F.

Gamas Torruco, José
"El Federalismo Mexicano"

Editorial Sep-Setentas
Edición 1975
México, D.F.

Goodspeed, Stephen S.
"El Papel del Ejecutivo en México"
en: Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. III
Edición 1955
México, D.F.

Guerrero, Omar
"El Estado y la Administración Pública en México"
Editorial INAP
Edición 1989
México, D.F.

Guerrero, Omar
"Teoría Administrativa de la Ciencia Política"
UNAM
Edición 1976
México, D.F.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES
"Discusiones sobre Planificación"
Editorial Siglo XXI
México, 1970.

Koontz, O'Donnell, Weihrich
"Elementos de Administración"
Editorial Mc. Graw Hill
Edición 1988
México, D.F.

Legislatura de la Cámara de Diputados
"Los Presidentes de México ante la Nación"
V Volúmenes
Editada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados
Edición 1966
México, D.F.

"Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público"
En Diario Oficial de la Federación
México 31 de diciembre de 1976.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"
En Diario Oficial de la Federación
México 29 de diciembre de 1976.

"Ley Sobre Planeación General de la República"
En Diario Oficial de la Federación
México 12 de julio de 1930.

Macías, Anna
"Génesis del Gobierno Constitucional en México: 1808 - 1820"
Editorial Sep - Setentas
Edición 1973
México, D.F.

Martino, R. L.
"Administración y Control de Proyectos"
II Volúmenes
Editorial Técnica, S.A.
Edición 1970
México, D.F.

Martner, Gonzalo
"Planeación y Presupuestos por Programas"
Siglo XXI Editores
Ediciones 1977
México, D.F.

Montemayor, Rogelio
"El Sistema Nacional de Planeación Democrática"
en: Revista de Administración Pública
Editorial INAP
Edición 1983
México, D.F.

Mosher Roscoe, Frederick C.
"Algunas Notas Acerca de la Reorganización de los
Organismos Públicos"
Editorial Herrero Hnos.
Edición 1967
México, D.F.

Murdock, George, P.
"Guía para las Clasificaciones de los Datos Culturales"
Editor Unión Panamericana
Washington, D.F.
Edición 1963
E.E.U.U.

Organización de las Naciones Unidas
"Discurso sobre Planeación"
Editorial Siglo XXI
Edición 1975
México, D.F.

Ortiz de Ayala, Simón Tadeo
"Resumen de la Estadística del Imperio Mexicano"
Editorial UNAM
Edición 1968
México, D.F.

Partido Revolucionario Institucional
"Primer Plan Sexenal"
Cuadernos de Documentación Política
Editorial PRI
Edición 1976
México, D.F.

Partido Revolucionario Institucional
"Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982"
Editorial PRI
Edición 1975
México, D.F.

Pichardo Pagaza, Ignacio
"Diez Años de Planificación y Administración Pública en México"
Editorial INAP
Colección Ensayos Número 2
Edición 1974
México, D.F.

Reyes Heroles, Jesús
"El Liberalismo Mexicano"
3 Volúmenes
Editorial F.C.E.
Edición 1982 (2a. Reimpresión)
México, D.F.

Reynolds Clark, W.
"La Economía Mexicana, su Estructura y Crecimiento en el Siglo XX"
Fondo de Cultura Económica
México, D.F.

Rodríguez Caballero, N.
"Métodos Modernos de Planeación, Programación y Control"
Editorial Limusa Willey
Edición 1969
México, D.F.

Rodríguez Reyes, Alvaro et. al.
"Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal"
Editorial Secretaría de la Presidencia
Edición 1976
México, D.F.

Santibáñez, Enrique
"El Ejecutivo y su Labor Política"
Sin Editorial
Edición 1916
México, D.F.

Sayeg Helú, Jorge
"El Nacimiento de la República Federal Mexicana"
Editorial Sep-Setentas
Edición 1974
México, D.F.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
"Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la
Administración Pública Federal"
Editor SAHOP
Edición 1978
México, D.F.

Secretaría de Educación Pública

"La Educación Pública en México a través de los Mensajes Presidenciales, desde la Consumación de la Independencia Hasta Nuestros Días"

Edición 1926

México, D.F.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales"

III Volúmenes

Edición 1974

México, D.F.

Secretaría de Industria y Comercio - Dirección General de Estadística

"Anuario Estadístico Comprendido de los Estados Unidos Mexicanos"

Edición 1974

México, D.F.

Secretaría de la Presidencia

"La Administración Pública en México"

Breve Estudio Comparativo Entre el Sistema de Administración de Hacienda en Francia y el Establecimiento en México (1889)

Edición 1976

México, D.F.

Secretaría de la Presidencia

"Bases Legales de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal e Instituciones de Crédito"

Edición 1971

México, D.F.

Secretaría de la Presidencia

"El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento"

Edición 1976

México, D.F.

Secretaría de la Presidencia

"Manual de Organización del Gobierno Federal"

II Volúmenes

Edición 1976

México, D.F.

Secretaría de la Presidencia
"México a Través de los Informes Presidenciales"
XVI Volúmenes
Edición 1976
México, D.F.

Secretaría de la Presidencia
"Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias
del Poder Ejecutivo Federal"
Edición 1976
México, D.F.

Secretaría de Relaciones Exteriores
"Las Relaciones Internacionales de México a Través de los
Informes Presidenciales"
Edición 1971
México, D.F.

Secretaría de Relaciones Exteriores
"Las Relaciones Internacionales de México a Través de los Mensajes
Presidenciales"
Edición 1956
México, D.F.

Secretaría de Relaciones Exteriores
"Un Siglo de Relaciones Internacionales de México a Través de
los Mensajes Presidenciales"
Edición 1935
México, D.F.

Solis, Leopoldo
"Planes de Desarrollo Económico y Social en México"
Editorial Sep-Setentas
Edición 1975
México, D.F.

Tena Ramírez, Felipe
"Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973"
Editorial Porrúa, S.A.
Edición 1973
México, D.F.

Yañez Garrido. L. y Rodríguez Jiménez, S.

"Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión
en la Administración Pública"
México, D.F.

Young, Pauline
"Métodos de Investigaciones en Ciencias Sociales"
Editorial UNAM
Edición 1960
México, D.F.

Zorrilla Martínez, Pedro et al.
"La Administración Pública Federal"
Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM
Edición 1972
México, D.F.