UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL ROL POLITICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (A.P.)

P R E S E N T A:

ESTEBAN BARAJAS BARAJAS

MEXICO, D. F. JUNIO 1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

A MIS PADRES:

ESTEBAN BARAJAS BARAJAS
y
JOSEFINA BARAJAS CERVANTES

Con admiración y respeto por su comprensión, y como un profundo reconocimiento por haber formado una axcelente familia que ha sido, es y será siempre mi gran orgullo.

A MIS HERMANOS:

Porque de ellos he recibido en todo momento su apoyo y comprensión y han sido motivo de estímulo e inspiración en la consecución de uno de mis más grandes anhelos.

A MIS PROFESORES:

Por todo lo que de ellos aprendí.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS:

Por sus consejos, su amistad y compañia.

A todos ellos mil gracias

ESTEBAN BARAJAS BARAJAS

RECONOCIMIENTOS

Agradezco de manera especial al profesor Javier Hernández Pérez, director de esta tesis, por sus revisiones y observaciones que fueron de gran ayuda para la terminacióm de este trabajo.

A los sinodales, profesores Leopoldo Ruiz Gómez, Austreberto Martínez Ayala, Juan Carlos Arnau Avila y Roberto Rives, por por sus comentarios y sugerencias.

Y finalmente, mi agradecimiento a todas las personas que de una u otra forma contribuyeron a la realización de este trabajo.

A todos, gracias.

EL ROL POLITICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION..... 1

Capítulo I: El Presidencialismo en México..... 10

1.1 Características del Presidencialismo..... 11

1.2 Génesis del Presidencialismo Mexicano..... 15

A) La República de Juárez..... 19

B) El Porfiriato..... 25

C) El Presidencialismo Post-Revolucionario..... 32

Capítulo II: El Poder Ejecutivo Federal en México..... 63

2.1 Su Organización Básica..... 64

2.2 Facultades Constitucionales del Titular..... 70

A) Jefe de Estado..... 71

B) Jefe de Gobierno..... 77

C) Titular de la Administración Pública Federal. 79

D) Otras Facultades..... 83

2.3 Facultades Metaconstitucionales..... 87

A) Guía del Partido en el Poder..... 88

Capítulo III: El Presidente de la República como Conductor de la Administración Pública Federal. 95

3.1 Organización Básica de la Administración Pública Federal..... 99

3.2 Las Funciones de la Administración Pública Federal..... 109

3.3 Los Planes y Programas del Presidente y la Administración Pública Federal..... 132

3.4 La Sectorización de la Administración Pública Federal..... 142

Capítulo IV: El Sector Político de la Administración Pública Federal..... 152

4.1 La Política Exterior..... 154

4.2 Las Fuerzas Armadas..... 158

4.3 La Política Interior del País..... 166

A) Facultades de la Secretaría de Gobernación... 168

B) Mecanismos de Control Ciudadano..... 174

C) La Política de Comunicación Social..... 178

D) Los Procesos Electorales..... 187

Capítulo V: La Sucesión Presidencial en México..... 197

5.1 Los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal..... 199

5.2 El Candidato del Partido Oficial..... 209

Conclusiones..... 219

Bibliografía..... 227

Hemerografía..... 231

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

En esta investigación tratamos de conjuntar una serie de elementos político-administrativos que en conjunto han contribuido al fortalecimiento del poder de nuestros presidentes, con lo cual se encuadra a México dentro de los países con un régimen político marcadamente presidencialista.

En el capítulo primero comenzamos planteando de manera general los aspectos principales que diferencian a un régimen presidencial de un sistema parlamentario, haciendo énfasis en el primero por ser el tema que nos interesa. Entre estas diferencias tenemos las siguientes: en el régimen presidencial el poder ejecutivo federal es unitario, en el parlamentario, es dual; en el primero, existe una interdependencia entre los poderes federales, en el segundo, los miembros del ejecutivo federal también son miembros del Parlamento; en el presiden-

cialismo el presidente de la República tiene facultades para nombrar y remover libremente a su gabinete, en el sistema parlamentario, los miembros del gabinete son militantes del partido mayoritario en el Parlamento. Estas son, entre otras, las principales diferencias que existen entre ambos sistemas.

En este mismo capítulo también planteamos cuáles son, a nuestro juicio, los antecedentes y la evolución del sistema presidencial en México. Al respecto, creemos que los antecedentes del sistema presidencial mexicano se encuentran en la Constitución Liberal de 1824, tomados los elementos de la Constitución norteamericana de 1787 y de la Constitución española de Cádiz de 1812. En dicha Constitución se encuentran asentados elementos del presidencialismo tales como la división de poderes, un poder ejecutivo unitario, y el derecho de veto, entre otros. Sólo que no dejaba de ser, jurídica y legalmente, un poder ejecutivo débil por lo limitado de sus facultades.

Sin embargo, en la práctica, el predominio del poder por parte del titular del ejecutivo federal sobre los demás poderes de la Unión data de la época de Juárez, Lerdo y Díaz. Estos presidentes gobernaron al amparo de la Constitución de 1857, la cual en muchos aspectos representaba un retroceso al proyecto liberal al darse cabida a demandas por las que lu-

chaba el grupo de los conservadores, lo cual dificultaba el hacer frente a la difícil situación por la que atravesaba el país en esos tiempos de revueltas internas, pero principalmente, de un exterior amenazante. Sin embargo, aún con las limitaciónes jurídicas referidas los presidentes Juárez y Díaz lograron establecer gobiernos fuertes, aunque con estrategias diferentes. El presidente Juárez para poder hacer frente a la problemática existente se arrogó amplias facultades que no se contemplaban en la ley, pero eso sí, cuidó siempre la apariencia de que se gobernaba bajo los lineamientos constitucionales. En cambio, el presidente Porfirio Díaz no cuidó las formas, éste ejerció un poder autoritario y dictatorial, de privilegios para los terratenientes y de explotación y desprecio hacia los trabajadores.

A partir de Juárez, y hasta nuestros días, todos los presidentes de México han ejercido un poder absoluto, lo que le ha dado al sistema político en nuestro país la característica de un régimen presidencialista al contar con un poder ejecutivo fuerte y poderes legislativo y judicial débiles. Sólo que, hasta el Congreso Constituyente de 1917, el ejercicio de un poder fuerte por parte del presidente de la República sólo se hacía en la práctica, ya que no se encontraba respaldado por ninguna ley. A partir de aquí, los legisladores conforma-

ron en la ley un presidencialismo puro, con facultades constitucionales muy amplias, aunado a facultades metaconstitucionales que, aún no contempladas en la ley, han tenido la fuerza de ser obedecidas.

En el capítulo segundo nos abocamos al estudio de los aspectos que giran en torno al poder ejecutivo federal, tales como los antecedentes y precursores de la teoría de la división de poderes, la organización básica del ejecutivo federal, y las facultades constitucionales y metaconstitucionales que en nuestro país se otorgan al titular de dicho poder.

Nosotros partimos de que en los Estados modernos la división de poderes es el principio básico de su organización, entre ellos el nuestro. Los fundadores de esta teoría fueron Lock y Montesquieu y tiene su justificación, como teoría política, en la medida en que la concebían como un intento por acabar con el absolutismo y establecer un gobierno que ofreciera más y mejores garantías mediante el equilibrio de poderes. En México, todas nuestras constituciones políticas -la de 1824, la de 1857, y ahora la de 1917- contemplan la división de poderes. La primera, lo hace en el artículo 6o.; la segunda, en el artículo 50; y nuestra Constitución vigente, lo establece en el artículo 49.

La conformación de cada uno de los poderes derivados de la

clasificación anterior es otro aspecto importante de la teoría política. En nuestro país, durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1824, se dieron serios debates en relación al tema de la organización del poder ejecutivo federal. Un grupo de legisladores proponía la existencia de un ejecutivo colegiado; otro grupo, defendía un ejecutivo unitario. Finalmente los constituyentes que defendían la idea de un poder ejecutivo unitario lograron imponer su proyecto. De esta forma, desde la Constitución de 1824, en su artículo 74, la Constitución de 1857, en su artículo 75, y ahora nuestra Constitución vigente de 1917, en su artículo 80, establecen un poder ejecutivo federal unitario.

La Constitución política que actualmente nos rige otorga amplísimas facultades al titular del poder ejecutivo federal. En México el presidente de la República, como titular de este poder, funge como jefe de Estado, jefe de gobierno y es el titular de la administración pública federal; metaconstitucionalmente, es el guía del partido en el poder. Como jefe de Estado, el presidente de la República nos representa ante la comunidad internacional, y declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos a otras naciones, previa ley del Congreso de la Unión; como jefe de gobierno, conduce las relaciones entre Estado y sociedad civil, presenta proyectos de

ley al Congreso, dicta Decretos, y preside el Consejo de Ministros o Gabinete; como titular de la administración pública federal el presidente se auxilia de ésta para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo a él encomendados; como guía del partido en el poder, nombra a los gobernadores de los estados de la federación, a los Senadores y Diputados, y a los principales presidentes municipales. Asimismo, a través del partido se controla a las principales Centrales Obrera, Campesina y Popular.

En el tercer y cuarto capítulo de nuestro trabajo pretendemos explicar el papel político que, a nuestro juicio, juega la administración pública federal en nuestro régimen presidencialista como instancia auxiliar y directa del presidente de la República para llevar a cabo sus planes y programas de gobierno.

Dentro de un régimen presidencialista como el nuestro, la administración pública federal juega un papel político muy importante, pués es el órgano mediante el cual el presidente de la República lleva a cabo las funciones sustanciales de gobierno. A través de ésta, en sus diversas modalidades centralizada y paraestatal, y a través de los sectores político, económico y social, el presidente de la República planea sus actividades, lo que le permite identificar a corto, mediano y

largo plazo los objetivos a lograr, definiéndose a su vez, las políticas y estrategias a seguir para conseguir dichos objetivos. Asimismo, a través de la función de programación y presupuesto el presidente en México determina los programas o áreas que más le interesa impulsar, concediéndoles por tanto, un mayor presupuesto para llevarlos a cabo, lo cual no le implica ninguna dificultad puesto que a través dela función hacendaria el gobierno federal capta los recursos monetarios de una diversidad de fuentes para efectos de financiar el desasarrollo nacional, recursos que el presidente de la República podrá distribuir, hasta nuestros dias, de manera caprichosa.

Otro aspecto que fortalece considerablemente el rol político de la administración pública federal en México es que a través de ésta se ejerce la política exterior del país; se ejerce el control sobre las fuerzas armadas aérea,naval y terrestre, mediante la cual se custodia la soberanía de tierras y aguas nacionales. Asimismo, mediante la administración pública federal el presidente de la República realiza la política interior del país que implica formular, regular y conducir la política de comunicación social, mediante la cual se ejerce un férreo control al libre tránsito de las ideas; se organizan y realizan los procesos electorales nacionales, ya que es responsabilidad directa del secretario de gobernación establecer los lineamientos sobre la materia.

Por último en el capítulo quinto planteamos los motivos que han hecho que la administración pública en nuestro país se haya convertido en un activo foro político. Teniendo entre los principales el hecho de que por regla general los puestos políticos más importantes en nuestro país son ocupados por - hombres y mujeres formados en la administración pública; al - mismo tiempo que los altos funcionarios administrativos son miembros activos del partido oficial.

Pero creemos que el acontecimiento político que más impacto tiene sobre la administración pública federal mexicana, y sobre el cual también argumentamos en este capítulo, es que desde hace mucho tiempo los candidatos a la presidencia de la República por el partido oficial han salido de entre los titulares de la administración pública federal, los cuales se convertirán seguramente en los próximos presidentes por el gran apoyo que del mismo gobierno reciben. Esto obviamente compromente a que desde los comienzos de cada sexenio los secretarios de Estado o jefes de departamentos administrativos trabajen guardando siempre fidelidad al presidente en turno, pues éste es quien en última instancia decide quien es el candidato a la presidencia por el partido oficial.

Asimismo, hablamos sobre la etapa previa a la declaración del candidato a la presidencia de la República por el partido oficial lo que se ha dado en llamar en México "el tapado", --

pues la verdad es que la designación, hasta nuestros días, se ha desenvuelto dentro del más completo misterio, pues aunque ante la opinión pública esté generalizada la idea de que el presidente saliente escoge a su sucesor, nadie sabe a ciencia cierta los motivos que llevan a los presidentes en turno a designar a quien se convertirá en un ser extraordinario por el hecho de ascender a la posición política más importante de nuestro país: la presidencia de la República.

Un aspecto que ha contribuído considerablemente al fortalecimiento del poder del presidente y que ha fomentado el rol político de la administración pública federal en México es que, desde hace mucho tiempo, se ha convertido en una costumbre que el presidente de la República saliente escoja al candidato a sucederlo de entre los titulares de las dependencias de la administración pública, quien contenderá por el partido oficial y los cuales, hasta nuestros días, han resultado triunfadores legal o ilegalmente.

C A P I T U L O I

EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

1.1- CARACTERISTICAS DEL PRESIDENCIALISMO

En los Estados contemporáneos existen principalmente dos sistemas de gobierno a saber: el parlamentario y el presidencial. Aunque claro está, existen países en cuyos sistemas de gobierno encontramos elementos tanto de uno como de otro, sólo que establecer los principios básicos de cada uno de ellos nos servirá para poder precisar si un sistema es predominantemente presidencial con matices parlamentarios o viceversa.

Los aspectos fundamentales que determinan las características de cada uno de los sistemas de gobierno son los siguientes:

- En el régimen presidencial el poder ejecutivo es unitario pues el presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno; en el parlamentario, existe un jefe Estado y otro de gobierno.
- En el sistema presidencial existe una interdependencia entre los poderes federales ejecutivo, legislativo y judicial; en el régimen parlamentario los miembros del gabinete son - también miembros del Parlamento. Es decir, existe un mutuo control entre Parlamento y gobierno.
- Por último, en un gobierno presidencialista, el presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los -

miembros de su gabinete; en el régimen parlamentario, los miembros del gabinete son militantes del partido mayoritario en el Parlamento. Estas son, entre otras las principales diferencias entre los dos regímenes.

En general se podría decir que en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara y profunda ya que debe existir un deslinde real entre los poderes ejecutivo y legislativo, de forma tal que los miembros de uno no formen parte del otro.

En el caso concreto de México, que es el que nos interesa, se puede asegurar que el sistema de gobierno es diáfanamente presidencialista ya que jurídicamente el titular del poder ejecutivo federal cuenta con amplísimas facultades en relación a los demás poderes federales y que en la práctica, y para casos concretos, el ejercicio de las mismas va mucho más allá de lo que las leyes establecen, con lo cual se fortalece considerablemente el poder del presidente de la República en nuestro país. Constitucionalmente, el presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno. Como jefe de Estado,tiene la representación legal ante la comunidad internacional; como jefe de gobierno, es el responsable directo de la política interior del país.

Como decíamos anteriormente que en el ejercicio del poder en ocasiones se va mucho más allá de lo que las normas esta-

blecen. En México un ejemplo de ello, entre otros, es la relación que existe entre los poderes de la Unión. Aunque teóricamente existe una interdependencia entre los poderes federales, en la práctica existe una marcada sobordinación de los poderes legislativo y judicial hacia el titular del poder - ejecutivo federal. Subordinación que de igual forma se extien de a los titulares de los gobiernos de los estados miembros - de la Federación, con lo cual se viola la soberanía de los - mismos.

Otras características más de nuestro sistema de gobierno es que en México el presidente de la República es electo periódicamente por voto libre, directo y secreto de los ciudadanos. Asimismo, se le concede la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, a través de los cuales presenta proyectos de ley al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación; al mismo tiempo se le concede el derecho de veto.

Por último, una regla no escrita y que en la práctica ha tenido una observancia a nivel nacional es que el presidente de la República funge como guía del partido en el poder, a - través del cual el presidente en México se ha tomado la facultad de nombrar a su sucesor; aprobar, rechazar o remover, según sea el caso, a candidatos a diputados, senadores y gobernadores miembros de su partido, con lo cual el titular del -

poder ejecutivo federal se convierte en la pieza clave en torno al cual giran los acontecimientos políticos más importantes en México.

1.2.- GENESIS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Con la consumación de la independencia de nuestro país el 27 de septiembre de 1821 no terminan las grandes revueltas. A partir de esta fecha, y hasta la restauración de la República con Juárez en 1867, prevaleció un ambiente de inestabilidad política. Se trata de las luchas que mantuvieron al país fluc tuante por un largo periodo entre dos órdenes: "el colonial que no se liquida con la independencia y el que podríamos llamar secularizante, moderno, laico, democrático-liberal, que no nace con ella"(1). Estos dos grupos representaban tendencias diametralmente opuestas e inconciliables. Liberalismo y conservadurismo, son dos caras diferentes de la evolución política de México que, para su cabal entendimiento, se requiere analizarlos desde un punto de vista dialéctico, es decir, inconcebible es la una sin la otra. Por un lado, los liberales empecinados en la defensa de su proyecto de gobierno que contemplaba una República Federal, soberanía popular, supremacía de la autoridad civil sobre la Iglesia, abolición de privilegios, separación del Estado y la Iglesia, secularización de la sociedad y ampliación de las libertades, entre otros, representados por la clase media, bajo clero y jefes

(1). Reyes Heroles, Jesús. El Liberalismo Mexicano en pocas páginas, Edit. F.C.E, México 1985 p.134.

menores del ejército; por el otro, los conservadores que defendían el centralismo, el mantenimiento o la ampliación de los privilegios, restricción de las libertades, convertir a los estados en departamentos y nombrar a los gobernadores por el poder ejecutivo federal, religión y fueros, etc., represen tados por el alto clero, jefes militares y la aristocracia terrateniente.

Ahora, con la incorporación de los intelectuales a cada una de estas dos grandes corrientes o partidos políticos, según sus propias convicciones, se hace más nítida esta controversia. El grupo de los conservadores estaba conformado por don Lucas Alamán, Bustamante, José María Becerra, y otros; el de los liberales, lo formaban Miguel Lerdo de Tejada, Melchor Ocampo, Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, e Ignacio Comonfort, entre los principales. Dentro de este grupo de los liberales surgieron dos corrientes que, estando de acuerdo en los fines que se perseguían, no coincidían en los medios a utilizar para alcanzar esos objetivos. Estas dos corrientes se han dado en denominar los liberales puros o radicales, encabezado por Juárez, Lerdo y Ocampo; y los liberales moderados o gradualistas, encabezados por Ignacio Comonfort. Así, la caracterización que se hace entre puros, moderados y conservadores es que "los primeros se desvocan, los segundos no se mueven, y los conservadores caminan hacia atrás".(2)

(2). Reyes Heroles, Jesús Obr. cit. pp. 44-45

Pero han sido los liberales los que a lo largo del período han logrado imponer su proyecto de gobierno, si no a satisfacción plena, sí han conseguido que, tanto en las constituciones de 1824 como en la de 1857, se haya mantenido la defensa de su proyecto de una República representativa y federal que los identifica entre sí. Los debates y discusiones que se dieron en el Congreso Constituyente del 56-57 fueron de altura y de una gran trascendencia pues estaba en juego una gran cuestión política, "se trataba de vida o muerte de la República". (3)

El estudio y análisis de todos estos elementos viene a colación en virtud de que no se puede comprender los orígenes del presidencialismo mexicano si no entendemos las luchas del siglo pasado entre liberales y conservadores, pues el proyecto de los liberales está muy ligado a este fenómeno, mientras que el de los conservadores va en linea opuesta.

Para algunos autores, entre ellos Carpizo, los antecedentes del sistema presidencial mexicano se encuentran en la Constitución liberal de 1824, tomados los elementos de la Constitución norteamericana de 1787, y de la Constitución española de Cadiz de 1812, pues, a juicio de este autor, el fenómeno del presidencialismo en México "no podía ser resultado

3.- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Edit. Porrúa, s.a. 3a. edic. 1956. p.53.

de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país"(4).

En la Constitución de 1824 estan asentados algunos aspectos del presidencialismo--división de poderes, poder ejecutivo unitario, derecho de veto, etc.--pero no deja de ser jurídica y legalmente un poder ejecutivo débil por lo limitado de sus facultades. A ello se auna la falta de sensibilidad política de quienes ejercían el poder para buscar mecanismos que les permitieran hacer frente a la inestabilidad política que imperaba.

No es sino hasta la época de Juárez y Díaz, los cuales ejercieron en la práctica, un poder extraordinario ya que siempre gobernaron al margen de la Constitución de 1857, pues ésta resultaba, en algunos aspectos, ser mucho más adversa al proyecto liberal que la de 1824. Asimismo, a partir de la Constitución de 1917 se tiene en México un genuino presidencialismo sustentado en las leyes y que, en la práctica, va muuho más alla de lo normado. Sobre estos aspectos hablaremos en los apartados subsecuentes.

4.- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. edit. siglo XXI, 10a. edic. 1991. p.41.

A) LA REPUBLICA DE JUAREZ

Con los gobiernos de Juárez-Lerdo de Tejada 1858-1876 el presidencialismo en México adquiere una connotación especial. De aquí en adelante, y hasta la fecha, todos los titulares del poder ejecutivo federal han ejercido un inmenso poder, arrogándose facultades extraordinarias que, aún no contempladas en la Carta Magna, han tenido la fuerza de ser obedecidas Sobre este aspecto tenemos el ejemplo más claro con el presidente Juárez quien tuvo la habilidad para aparentar ante la opinión pública que se gobernaba bajo los principios constitucionales. Dice Calderón, en relación a la Constitución del 57, "cumplirla fielmente era suicidarse. Borrarla, un grave error histórico. Sin cumplirla había que justificarse en ella"(5).

Los primeros tres años o Guerra de Reforma 1858-1861 fueron de enfrentamientos en contra de los Conservadores que pidiendo religión y fueros combatían para destruir la Constitución de 1857; mientras que los liberales, encabezados por

5.- Calderón, José María. Génesis del Presidencialismo en México. Editorial El Caballito. p.22.

Juárez, lo hacían para defenderla y abrirle brechas. Durante este período, es instalado el gobierno juarista en el estado de Veracruz, se expiden en julio de 1859 los ordenamientos relativos a la cuestión religiosa, que se conocen con el nombre de Leyes de Reforma y que estatuyen la nacionalización de los bienes de la Iglesia, con lo que se acaban los privilegios del clero.

Después de esta Guerra de Reforma el país quedo imposibilitado para hacer frente, con sus propios medios, a la desastrosa situación ecónomica en que había quedado como consecuencia de estas revueltas. El presidente Juárez se vio obligado a declarar una moratoria de pagos de la deuda que afectaba a los paises de Inglaterra, Francia y España. Inglaterra y Espana, aceptaron la moratoria; Francia, no. Con esta situación, una vez más el presidente Juárez tenía que hacer uso de su audacia para hacer frente a las fuerzas invasoras de Francia que no estaban de acuerdo con la medida adoptada.

Después de seis largos años, 1861-1867, de enfrentamientos entre las fuerzas republicanas que combatían a las fuerzas invasoras de Francia, finalmente se acercaba el ocaso de estas fuerzas. A principio del año de 1867 las fuerzas armadas de Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz le forman un cerco a las fuerzas invasoras en la ciudad de Querétaro que agobiadas por el hambre y la falta de recursos, no pudie-

ron resistir y se rindieron. Los líderes principales del ejército invasor fueron juzgados conforme a derecho y la noche del 15 de junio de 1867 se dictó la sentencia de muerte de Maximiliano, Miramón y Mejía. La ejecución se llevó a cabo el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas en el estado de Querétaro. A partir de aquí la opinión pública ha considerado el Cerro de las Campanas como lugar propicio para la ejecución de todos aquellos que osaren traicionar a la patria.

Con todos los sucesos anteriores, queda de manifiesto que sólo la presencia de un presidente fuerte, con facultades extraordinarias, había podido hacer frente a "la nececidad de sostener al gobierno contra los preceptos legales de una constitución idílica, frente a las condiciones que imponían una estructura social, económica y política desquiciada o inorgánica y frente a la presencia de un exterior amenazante" (6).

La lucha reformista no concluyó sino con el triunfo de la República en 1867. En realidad había durado nueve años. Cuando Juárez volvio a la capital de la República, y una vez vencido el partido conservador, derribado el imperio y aniquilada para siempre la idea Monarquista, la Constitución de 1857, que nunca había sido observada por Juárez, y por el descono-

6.- Calderón, José María. obr. cit. p. 27.

cimiento del pueblo de su contenido, resultaba ser un ídolo; dice Rabasa "traía la pureza de lo inviolado, la santidad que le daban todos los martirios, la virtud de los sacrificios que la habían consagrado, y sobre todo, la majestad y la fiereza de la victoria".(7).

Durante la lucha reformista 1858-1867 Juárez gobernó, con la autoridad más libre que haya habido en jefe alguno de gobierno y con la más libre aquiescencia de sus gobernados "no es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal" (8). Fundaba su acción en diversos decretos que le concedían facultades omnímodas, que le permitieron salvar a la Patria, no se encontraba ningún obstáculo en su camino que no fuera allanable; "sustituyó al Congreso para dictar toda clase de leyes, y no sólo al Congreso, sino al pueblo mismo para prorrogar el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester".(9). Para Emilio Rabasa, Juárez representaba "el dictador de bronce, reune escogidas las cualidades del caudillo de la reforma; tiene la serenidad para el acierto, la tenacidad para la perceverancia, la intolerancia para el triunfo sin concesiones; hace la reforma social, consagra una

7.- Rabasa, Emilio. ibidem. p.99.

8.- Rabasa, Emilio. ibidem. p.99.

9.- Rabasa, Emilio. ibidem. p.p.99-100.

constitución definitiva, fija la forma de gobierno y encauza la administración".(10).

Juárez gobernó siempre al márgen de la Constitución pues esta resultaba inadecuada para hacer frente a situaciones tan delicadas como la presión de los conservadores y la invación francesa. Sin embargo, Juárez nunca la desconoció, "la invoca ba como principio, la presentaba como objeto de lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites".(11). Dice Cosío Villegas, que cuando la República y el liberalismo triunfaron en 1867 sobre la intervención francesa y el partido conservador, "quedó al frente de los destinos nacionales el grupo gobernante más experimentado y patrio ta que México ha tenido a lo largo de su historia".(12).

Juárez no se concretaba a gobernar, sino que su intención era reformar y revolucionar que era lo que satisfacía el espíritu de inovación y regeneración de la minoría progresista.

10.- Rabasa, milio. obr. cit. p.112.

11.- Rabasa, Emilio. ibidem. p.98.

12.- Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Edit. Joaquín Mortiz, s.a. 2a.edic. 1986. p.35.

Para lograr esos objetivos no podía someterse a una ley que para él, como para los reformistas de su grupo, resultaba ser moderada e incompleta, no aplicable a la rèalidad existente en ese tiempo, pero defendible e invocada como medio para legitimar los actos de su gobierno. Juárez demostró -dice Rabasa- que "las minorías son fuertes para vencer cuando traen el espíritu nuevo, y que la victoria fortalece este espíritu, lo prestigia y lo difunde hasta la conquista de la conciencia pública".(13).

A Juárez se le debe la defensa de la patria y un Estado nacional. Para Juárez, nada estaba por encima de la ley, ésta servía para regular las relaciones entre los individuos aislados entre sí dentro de una sociedad y de esta frente al Estado; para Juárez la Ley era la norma suprema que estaría por encima de la sociedad y el Estado, siendo este último, el encargado de su correcto cumplimiento. Juárez era un hombre honesto, austero y patriota; su lema "entre los individuos como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz"; murió el 18 de julio de 1872 con el poder formidable de las facultades extraordinarias con las que siempre gobernó.

13.- Rabasa, Emilio. obr. cit. p.88.

B) EL PORFIRIATO.

El periodo moderno de la historia de México comienza con una caída y termina con otra caída. Se inicia en julio de 1867, al derrumbarse el Imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1911, cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz

El tramo inicial va de 1867 a 1876 que se conoce como la República Restaurada y comprende los últimos años del gobierno juarista y todo el régimen de Miguel Lerdo de Tejada; a la segunda etapa, que va de 1877 a 1911, se le conoce como el porfiriato.

Sobre las vicisitudes a que se enfrentó Juárez para lograr la restauración de la República ya nos referimos en el apartado anterior, nos corresponde ahora hacer el análisis del segundo tramo o porfiriato.

Se conoce como porfiriato a la etapa que va de 1877 a 1911 porque durante este lapso el general Porfirio Díaz fue la figura central dominadora en el país, aún cuando dentro de este periodo hayan existido otros presidentes.

El general Porfirio Díaz se constituyó en presidente constitucional de México el día 5 de mayo de 1877 mediante la violencia y surgido de elecciones viciadas, deponiéndo de es-

ta forma al presidente Miguel Lerdo de Tejada. Díaz llegaba al poder como un héroe pues su llegada se ve favorecida por una virtual legitimación carismática que había adquirido en los combates en defensa de la patria contra las fuerzas invasoras de Francia, además de la promesa de un orden y de una paz ansiados por la nación ensangrentada a causa de luchas intestinas y de agresiones exteriores. De aquí que irónicamente Luis González haga la caracterización del régimen como "porfirismo inicialmente por la adhesión a Porfirio, y después porfiriato por la adhesión de don Porfirio a la silla presidencial"(14).

Llegaba al poder rodeado de héroes pero ninguno de ellos le igualaba en historia ni se le acercaba en popularidad y prestigio "gobernó con ellos--dice Rabasa--pero no compartió con ellos el poder; su acción fue, en los comienzos, embarazada, pero siempre dominadora.....todas las clases, todos los grupos que clasificaba una idea, un estado social o un propósito estaban con él, no como vencidos, sino cobijados; así, cuando el elemento social estaba de su parte, el político no podía ser ya objeto de preocupaciones"(15).

Con Porfirio Díaz en el poder la primera justificación era el logro y la conservación del orden y la paz, todo se hizo

14.- Gonzalez, Luis. Historia General de México, "El liberalismo triunfante". edit. El colegio de México. p.925.

15.- Rabasa, Emilio. obr. cit. p.p.108-109.

en su nombre; pues para él solo de esta manera era posible obtener el progreso en México. Díaz erigió un Estado dictatorial y autoritario, auténtico instrumento de creación y mantenimiento de privilegios, permitiéndoles a sus poseedores toda clase de abusos, despojos, injusticias y arbitrariedades sobre las clases sociales no reconocidas por él. En este régimen --dice Calderón-- "el pueblo fue considerado como algo irracional, como una masa informe, inexistente jurídica y políticamente, que tenía que ser dominado y conducido por los hombres de razón, concientes (los propietarios), hacia los caminos del orden y la paz"(16).

Ciertamente que en la dictadura porfirista se había logrado un crecimiento económico jamás visto en el país en toda su historia; la paz y la estabilidad política se habían hecho realidad después de medio siglo de ininterrumpidas luchas intestinas, pero los métodos fueron muy rígidos y el precio había sido muy alto. El propio Díaz en una entrevista concedida al periodista norteamericano Creelman, en marzo de 1908 así lo asentaba !hemos preservado la forma de gobierno republicana y democrática. Hemos definido y conservado intacta la teoría, pero adoptado una política patriarcal. La paz, aún una paz forzada era necesaria para que la Nación tuviera tiempo de trabajar y reflexionar. Hemos sido severos. Algunas ve-

16.- Calderón, José María. obr. cit. p. 9.

ces severos hasta la crueldad; pero ha sido necesario obrar así por la vida y el progreso de la Nación!(17).

Con lo anterior queda de manifiesto que en el régimen porfirista los fines justificaban los medios.

Para el general Díaz el imperativo era establecer la paz e imponer el orden, pues sólo de esta manera se podría garantizar el trabajo que es el único medio a través del cual se crea riqueza. Con Díaz se favorece el desarrollo de la riqueza pública mediante la exportación de materias primas como la minería, el petróleo y productos agropecuarios, entre otros; se enlazan los extremos del país a través de diversas vías de comunicación como carreteras y vías ferroviarias; y se realiza la obra suprema y ya indispensable de la unidad nacional. Como se puede ver, en el régimen porfirista se practicó un régimen integral pero coercitivo. Los logros obtenidos fueron los elementos que favorecieron a que el régimen porfirista se prolongara por más de 28 años.

Los liberales de la época veían cómo durante el régimen porfirista la Constitución política de 1857 iba perdiendo su vigencia a medida que el dictador fortalecía su poder. Dice Calderón "el Estado democrático, representativo y federal; la división del gobierno en tres poderes; la primacía de la ley sobre las arbitrariedades y el personalismo del gobernante;

17.- Calderón, José María. ibidem. p.35

las libertades individuales, las Leyes de Reforma, y el sufragio libre y universal, era cosa del pasado que Díaz se había encargado de sacrificar en aras del bienestar económico"(18). Es decir, Díaz como Juárez sabía que no se podía gobernar con la Constitución, éste para lograr la existencia del gobierno se ve obligado a no observar la Constitución, sólo que, a diferencia del régimen juarista, en el régimen porfirista los actos de gobierno no siempre estuvieron reglamentados por alguna ley y apareció la dictadura.

Durante el porfiriato, la soberanía nacional que reside en el pueblo nunca fue respetada; el poder público derivado de la soberanía nacional, por lo general era resultado de imposiciones de quienes tenían en sus manos la fuerza pública para investirse asimismos o investir a personas que ellos mismos designaban, haciéndolas pasar como representantes legítimos del pueblo; tampoco fue observada la división de poderes, pues todos estos se concentraron en una sola persona; la función del legislativo se reducía a delegar facultades legislativas al poder ejecutivo, al mismo tiempo que el Presidente hacía las veces de Jurado; el sistema federal quedó convertido en una entelequia ya que el poder central impuso su voluntad sobre la soberanía de los estados federados, apoyándose para ello en los jefes políticos y caciques que constituyeron el vínculo directo entre unos y otros apoyándose mutuamente.

18.- Calderon, José María. ibidem. p.p.38-39.

El régimen porfirista para lograr los fines que perseguía, orden y progreso, tendría que crear un Estado lo suficientemente fuerte para preservar el orden social, proteger y promover simultáneamente a la clase social que debería impulsar el progreso económico mediante una política de privilegios, de estímulos y de concesiones especiales. Esta clase serían los inversionistas extranjeros y los terratenientes e industriales mexicanos. Dice Calderón "Ante la inexistencia real del derecho, el derecho de propiedad se convirtió en privilegio y el Estado en su defensor"(19).

Porfirio Díaz comenzó a concentrar en sus manos todo el poder subdividido en todo el aparato gubernamental a nivel nacional. Es decir, concentró el poder en manos del gobierno federal, y especialmente en el presidente de la República. Todo ese gran poderío con que gobernó siempre, fue producto de la convicción de sus principios y fruto de una gran experiencia que había adquirido en la práctica, derivado de diversos acontecimientos históricos en los que había participado activamente.

Para Arnaldo Córdova en el porfiriato se encuentran hechos que van a condicionar el desarrollo posterior de México: por un lado dice "el fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder personal y la sumisión, de grado o

19.- Calderón, José María. obr. cit. p.251.

por la fuerza, de todos los elementos opuestos a este régimen"(20).

Para este autor, tanto en los gobiernos de Juárez como en el de Porfirio Díaz, así como en los regímenes posrevolucionarios se encuentra una característica en común que es la extraordinaria concentración del poder público en la persona del presidente de la República, diferenciándose cada uno de ellos por las modalidades propias de cada régimen, según hemos ido analizando.

En síntesis, bajo las formulas de "poca política y mucha administración" así como los principios de la filosofía positivista de "orden y progreso" el general Porfirio Díaz basó y orientó los actos de gobierno durante todo su régimen o mandato.

20.- Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. edit. Serie Popular Era. 8a.edic. 1980.p.13.

C) EL PRESIDENCIALISMO POST-REVOLUCIONARIO

Un régimen dictatorial, de privilegios y de profundas desigualdades sociales fueron la causa de la Revolución Mexicana.

La larga permanencia en el poder y la forma rigurosa como siempre lo ejerció daban la idea de que nada ni nadie sería capaz de discutir el proyecto de Porfirio Díaz, mucho menos aún el de sustituirlo. Sin embargo, a principios de siglo el sistema de privilegios empieza a afectar a un mayor número de grupos sociales, tanto urbanos como rurales; el crecimiento económico traía consigo una creciente desigualdad en las distribución de la riqueza, afectando a todas las clases sociales: campesinos, trabajadores urbanos, pequeños empresarios, mineros y pequenos propietarios, con lo cual el régimen porfirista iniciaba su ocaso.

El precursor de este movimiento Don Francisco I. Madero era un hombre de clase media con claras y sostenidas preocupaciones políticas, quien creía que el pueblo estaba apto para la democracia y por tanto debería de ser libre de elegir y llevar al poder a quien él mereciera que lo gobernara. Vistas las intenciones del general Díaz de una sexta reelección

para 1910, en 1908 publica un libro que se intitula "La Sucesión Presidencial de 1910" lo cual tuvo una gran acogida. Organizó un partido político, el Antireeleccionista, con lo que se iniciaba una auténtica vida institucional como único medio de garantizar la verdadera paz y la continuidad de la obra de gobierno sin conatos de violencia, porque, decía Madero, "si los hombres son perecederos, las instituciones en cambio, son inmortales", e inicia lo que en aquel entonces resultaba ser un hecho insólito en la historia de México: una campaña electoral. Provocó "primero la burla, después la alarma y por último la represión"(21). La figura diminuta del retador de Díaz crecía enormemente al contacto con el pueblo, pues el cambio de régimen por fín se veía posible y por ello el gobierno lo hizo prisionero.

El 4 de octubre de 1910 el Congreso Federal declara presidente de México para los próximos seis años a Porfirio Díaz, y como Vicepresidente a Ramon Corral. Madero quien fuera liberado bajo fianza cruza la frontera de los Estados Unidos y desde haya hacía penetrar en México su plan revolucionario. Denunciaba el fraude electoral de junio; desconoce los poderes constituidos; él mismo se hacía cargo de manera provisional de la presidencia de la República y hace un llamado general a la toma de las armas para el día 20 de noviembre de

21.- Blanquel, Eduardo. Historia Mínima de México. "La Revolución Mexicana". Edit. El Coleg. de Méx. 6a. reimp. p.137

1910. Estos eran los aspectos fundamentales del Plan de San Luis Potosí, cuya síntesis y lema era "Sufragio efectivo, no reelección".

Seis meses después el dictador se ve obligado a firmar el Tratado de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, acarreando su renuncia y el exilio con lo que caía estrepitosamente un régimen de gobierno que había ejercido el poder por un lapso de 34 años.

Sin embargo, con el triunfo maderista no se solucionaron los graves problemas del país, pues estos requerían de reformas profundas no nadamas en el ámbito político, sino en el ámbito económico y social: tierra para los campesinos y mejores condiciones de trabajo para los obreros. Pronto hubo levantamientos en contra de Madero en el Norte y Sur del país. Este último encabezado por Emiliano Zapata mediante el Plan de Ayala del 25 de noviembre de 1911, cuyas banderas eran "Reforma, libertad, justicia y ley" o simplemente "Tierra y Libertad".

Más tarde, con la usurpación del poder por Victoriano Huerta, se hace prisionero a Madero y Pino Suárez quienes fueron acribillados en febrero de 1913 trayendo consigo una oleada de crimenes durante diez días, lo que se conoce como la "decena trágica".

El régimen de Victoriano Huerta careció siempre de fuerza social pronto los principales jefes Zapata, Villa y Carranza manifestaron su inconformidad con el régimen. Carranza mediante el Plan de Guadalupe del 23 de marzo de 1913 desconocía a Huerta como presidente. Pronto se agotó la resistencia huertista y éste se vió obligado a abandonar el poder en julio de 1914.

Sin embargo, la fraternidad de los hombres de armas deja de funcionar, Villa se hace enemigo de Obregón, y Zapata de Venustiano Carranza. Más tarde Zapata es acribillado a balazos en la Hacienda de Chinameca el día 10 de abril de 1919 por las fuerzas carrancistas; y Carranza es asesinado el 21 de mayo de 1920 en Tlaxcalantongo, Puebla, por las fuerzas obregonistas. Diez años después del inicio de la revolución los principales precursores del movimiento: Madero, Zapata y Carranza ya no existían.

La Revolución Mexicana ha sido definida como una revolución democrático-liberal, agraria, popular y anti-imperialista. Democrático-liberal, en cuanto que el movimiento perseguía la destrucción de la dictadura porfirista y la implantación, en su lugar, de un régimen político que a través del derecho garantice las libertades ciudadanas y la elección libre de sus gobernantes; agraria y popular, porque el pueblo

tuvo una participación activa en contra del orden establecido y contra la condición de total sometimiento de los trabajadores del campo y la ciudad; y anti-imperialista, pues la dictadura cifraba el desarrollo material del país en la entrega de sus recursos naturales al capital extranjero.

En el ámbito político se han observado cambios, en el ámbito social sólo quedan asentados en nuestra Carta Magna, en la práctica dista mucho de hacerse realidad. Es decir, en teoría se tiene la erección de un Estado fuerte que representa a toda la sociedad y al mismo tiempo es dueño de toda la propiedad territorial nacional lo que le da el carácter, en teoría, de una revolución política, popular y agraria; en la práctica, ha resultado ser una revolución política y no social.

Los aspectos principales de carácter social contemplados en la Constitución los encontramos en los artículos 27 y 123. El primero establece que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación..... y ésta tendrá en todo tiempo el derecho de imponerle a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Y el artículo 123 dice "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil". El Congreso de la Unión..... deberá expedir

leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo". De esta forma, estos artículos al mismo tiempo que significan una concesión a las clases obreras y campesinas, significaron el fortalecimiento del Estado. El artículo 27 daba un poder absoluto al Presidente sobre las relaciones de propiedad al actuar como la suprema autoridad agraria; y el 123, influía sobre las clases sociales, arbitrando en última instancia sus conflictos. Sin embargo, esta simbiosis obreros, campesinos y gobierno solo se ha dado, hasta nuestros días, en el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas; de ahí en adelante -dice Lorenzo Meyer- la Revolución Mexicana sufrió su primera muerte; la segunda, con el gobierno de Salinas de Gortari.

De esta forma, las características político-populistas de la Revolución Mexicana de 1910-1917 dieron origen a un nuevo poder ejecutivo federal como representante del moderno Estado de derecho mexicano; con la Revolución -dice Calderón- "el Estado fuerte y personalista del porfirismo se trocaría en el Estado justo e impersonal: el imperio de la ley sería lo único que estaría sobre el Estado, el que se encargaría de su observancia en la sociedad".(22). Era pues necesario e indispensable poner a la constitución -dice Rabasa- "en condicio-

22.- Calderón, José María. Ob. cit. p.45

nes de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranquiable" y a ello responde plenamente la Constitución política de 1917.(23).

Carranza sabía perfectamente de la inaplicabilidad de la Constitución de 1857 dada la naturaleza abstracta de las doctrinas que le servían de base, pues los controles del poder legislativo eran muy amplios y hacían imposible la permanencia del gobierno mediante la observancia de la Constitución. De aquí que Carranza, en su proyecto de Constitución, planteara como indispensable la organización de un gobierno fuerte, otorgando facultades extraordinarias al poder ejecutivo federal sobre los poderes legislativo y judicial para que la conservación del orden coincidiese con la legalidad y prestigiando al Ejecutivo a través de la elección directa del presidente de la República. Con el apego a la ley y la reglamentación escrupulosa de las funciones del ejecutivo se obtendría la legalidad, al mismo tiempo que se respetaran la libertad, la igualdad y la seguridad del pueblo mexicano.

Así pues, la apertura del Congreso Costituyente, el 1o. de diciembre de 1916, significa el inicio de la estructuración de un nuevo Estado democrático y social de derecho, inaugurado dos meses después al promulgarse la Constitución de 1917,

23.- Rabasa, Emilio. Ob. cit. p.114.

la cual contempla las características propias de un régimen PRESIDENCIALISTA PURO pues, en teoría y en la práctica, ha resultado ser, desde un principio y hasta nuestros días, un formidable instrumento de poder, aunado a factores metaconstitucionales o propios de nuestro sistema político que hacen del titular del poder ejecutivo federal un dictador, limitado únicamente por la periodicidad del mandato a que deben sujetarse.

Los elementos que contiene nuestra Carta Magna, propios de un sistema presidencialista, desde su promulgación y hasta nuestros días, no han sido reformados en lo fundamental, de ahí que los gobiernos posrevolucionarios han tenido como norma la misma Constitución, pero cada Presidente la ha obedecido o violado según las circunstancias del momento o según sus caprichos personales: lo que Cosío Villegas ha denominado "el estilo personal de gobernar". A continuación veamos las características fundamentales de los diversos regímenes posrevolucionarios:

CARRANZA.- Carranza, quien gobernara de marzo de 1913 a mayo de 1920. Hasta abril de 1917 lo hizo de manera provisional. De aquí en adelante se convirtió en el primer presidente

constitucional surgido de la Revolución Mexicana. Este Presidente desde un principio se empeño en consolidar un gobierno poderoso que le permitiera hacer frente a las transformaciones sociales y económicas que el momento reclamaba. Estaba convencido de que sólo la unidad nacional podría hacer frente a las presiones externas y exigir el respeto a la soberanía nacional. Su programa pareció acertado y pronto fue aumentando su prestigio y su poder, pero la Revolución parecía no detenerse.

Los problemas agrarios de ciertas zonas del país hacían imposible cualquier espera; las ambiciones de los nuevos caudillos, concientes de su fuerza popular y armados, no parecía tener límites. A cinco años de iniciada la Revolución -dice Eduardo Blanquel- "el país se mostraba como lo que verdaderamente era: un mozaico humano con necesidades tan distintas, y a veces tan encontradas, que escapaban a toda forma posible de verdadera organización nacional"(24). Derivado de ello Carranza ajerció un gobierno más enérgico y practicó una cruda política que le permitiera solucionar a corto plazo los problemas más agudos del momento pues las circunstancias así lo requerian. Se logró el objetivo por medio de una nueva era de violencia: Villa se había hecho enemigo de Obregón y Zapata de Venustiano Carranza.

24.- Blanquel, Eduardo. Ob. cit. p.142.

Bajo estas condiciones en el Congreso Constituyente de Querétaro se enfrentaron las diversas fuerzas sociales del cual surgio un nuevo código fundamental: la Constitución de 1917.

El proyecto de Carranza proponía adecuar y actualizar la Constitución de 1857 a las nuevas circunstancias pero su intento no prosperó pues de sus filas -dice Blanquel- surgieron los "jacobinos" quienes pensaban que "la revolución requería de una unidad de principios nuevos capaces de producir una verdadera nación. Y esto sólo era posible si a la igualdad jurídica del viejo liberalismo se le agregaba una buena dosis de igualdad económica y social. Si a los antiguos derechos individuales ya indiscutibles se adicionaban los nuevos derechos sociales... si, por último, el Estado abandonando el papel de mero vigilante del proceso social, se convertía en el promotor fundamental de su mejoramiento" (25). Carranza tuvo que aceptar esas reformas y se le convirtió en el primer gobernante bajo el nuevo orden constitucional.

Sin embargo, pronto se suscitaron nuevos conflictos pues una de las conquistas supremas de la Revolución "la no reelección" dio lugar a ello. La convicción de Carranza de lo acertado de su proyecto de gobierno lo llevó a considerar la posibilidad de prolongar su mandato a través de un personero,

25.- Blanquel, Eduardo. Ibidem. p.143

pues al acercarse el momento del cambio de gobierno, Carranza pretendía cerrar el paso al militarismo y le daba todo su apoyo a un candidato civil. Con esta medida los caudillos de la Revolución no estuvieron de acuerdo y pronto el carrancismo fue destruido por las fuerzas obregonistas quien pretendía arribar al poder.

Diez años después de iniciada la Revolución, Madero, Zapata, y Carranza, las tres figuras principales del movimiento ya no existían, quedaba en su lugar una generación de caudillos que se empeñarían en lograr la reconstrucción nacional.

EL GOBIERNO DEL GENERAL ALVARO OBREGON.- Bajo el nuevo orden constitucional que permite a los líderes del país movilizar a las masas con olgura para los más diversos fines el general Alvaro Obregón emprende su campaña electoral con grandes muestras de apoyo. En su lucha por conquistar el poder se empecinó en acabar con las fuerzas carrancistas para lo cual se vio favorecido por el apoyo que le había otorgado el elemento militar, pero sobre todo logró su objetivo gracias al apoyo fundamental que le presto el líder de la CROM Luis N. Morones, considerada esa Central, en aquel entonces, como la organización sindical más fuerte del país.

El general Alvaro Obregón al constituirse en presidente de la República gobernó con las extraordinarias facultades que la Constitución le confirió, pero su poder se fortaleció mucho más allá de lo que la Constitución establece, como resultado de un poder personalista que se arrogó como caudillo de la revolución. Es decir, desde su fundación la Constitución establece la presencia de un gobierno indiscutiblemente fuerte, y desde entonces a servido de cauce a la transformación del país, sin embargo, el poder de los caudillos seguía arbitrando esa transformación. Obregón es un claro ejemplo de los exponentes de este tipo de gobierno.

SOBRE EL MAXIMATO.- Al periodo que va de 1924 a 1934 se le conoce como el Maximato en virtud de que el general Plutarco Elias Calles fue la figura principal durante este periodo. Primero, de 1924 a 1928, gobernó como presidente constitucional; de 1928 a 1934 se gobernó bajo sus lineamientos.

Luego del asesinato del general Alvaro Obregón, al pretender ocupar una vez más la presidencia de la República, ese que sería el primer periodo sexenal fue cubierto por tres presidentes: Emilio Portes Gil, de diciembre de 1928 a febre-

ro de 1930 como presidente interino; Pascual Ortiz Rubio, de febrero de 1930 a septiembre de 1932 como presidente electo; y finalmente, Abelardo L. Rodríguez, de septiembre de 1932 a noviembre de 1934 como presidente sustituto; pero estos presidentes gobernaron siempre bajo los designios de la voluntad del general Calles. Lo característico del Maximato: un desarrollo económico, pero sobre todo, una profunda transformación política.

Con Calles se pasa del régimen de caudillos al régimen del imperio de las instituciones: en marzo de 1929 se funda el Partido Nacional Revolucionario a partir del cual se instaura en México un sistema civilizado para dirimir las luchas por el poder. De ahora en adelante ya no se dejará la solución de los conflictos del poder al uso de las armas, como había ocurrido desde que se inició la Revolución con Madero y hasta el asesinato de Alvaro Obregón en 1928. En realidad fue este último acontecimiento el que dio origen a la formación de este partido.

Arnaldo Córdova cita lo dicho por el general Calles al plantear la necesidad de formar un partido político y dice "después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del general Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un

organismo de carácter político, en el cual se fusiones todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de 15 años, nos hemos debatido, los revolucionarios, en luchas estériles por encontrar la fórmula para reresolver los problemas electorales. Hemos visto que las ambiciones incontenidas de muchos han arrastrado al país a luchas armadas que nos desprestigian y que nos convencen de que hemos errado el camino".(26). Con la fundación del partido se había llegado el fin del "régimen de caudillos" y se daba paso al "régimen de las instituciones".

De aquí en adelante, y hasta la fecha, todos los presidentes de la República, sin excepción, han arribado al poder a través de este partido. Primero nació como Partido Nacional Revolucionario (PNR); con Lázaro Cárdenas, se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM); y con Miguel Alemán se transforma en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). En la jerga pilítica se le conoce como el partido en el poder, el partido oficial o el partido de Estado, en virtud de su estrecha relación con el gobierno. Con ello se fortalece al Presidente y por ende a nuestro régimen presidencialista.

26.- Cordova, Arnaldo. Ob. cit. pp. 37-38.

La finalidad de Plutarco Elías Calles al construir un régimen de orden institucional fue exacta y justa pero distorcionada y mal apreciada con el tiempo. A excepción de Cárdenas, quienes le han seguido no lo han sabido conducir.

Dice Villa Aguilera " La presidencia se consolidó como institución nacional popular, pero el Presidente quedó condenado a seguir gobernando como caudillo".(27).

Obregón y Calles constituyeron los presidentes fuertes del llamado "Grupo Sonora".

EL GOBIERNO DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.- El régimen cardenista va de 1934 a 1940, en realidad éste es el primer Presidente que gobierna bajo un plan sexenal.

El presidente Lázaro Cárdenas esta considerado como el gran reformador, transformó al Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana en 1938, y lo hizo un auténtico partido de masas; creó la Confederación Nacional Campesina y la Confederación de Trabajadores de México como las organizaciones que aglutinan a los campesinos y obreros para la mejor defensa de sus intereses y los encuadro al par-

27.- Villa Aguilera, Manuel. La Institución Presidencial. "El poder de las instituciones y los espacios de la democracia. Edit. Porrua, s.a. 1a. edic. 1987 p.30.

tido oficial; e institucionalizó al sector patronal a través de las cámaras nacionales de empresarios, lo que le signaba al Presidente el control en grado sumo de los diversos sectores de la sociedad. Bajo estas condiciones el poder presidencial se fortalecía ya no derivado de un capricho personal sino que devenía directamente del cargo. Por antonomacia era un poder presidencial fuerte. Es decir, sería siempre y ante cualquier circunstancia un Presidente fuerte porque el poder presidencial se había convertido en una institución.

Con Cárdenas se consolidó el sistema que ha permitido la estabilidad política y social de México pues a partir de este régimen el Estado se convierte en el eje en torno al cual giran los más diversos intereses sociales. Por ello -dice Arnaldo Córdova- el general Cárdenas es considerado como "el más audaz e inteligente estadista de la época posrevolucionaria. Cárdenas heredó a sus sucesores una organización política perfeccionada institucionalmente, en la que el caudillo y el poder personal habían encontrado definitivamente su tumba, y les heredó, sobre todo, una problemática de gobierno que, incluye un trato directo con los grupos de obreros y campesinos".(28).

En la mente de las masas se alimento la imagen del presidente Cárdenas como el seguro conductor del pueblo.

28.- Córdova, Arnaldo. Ob. cit. p.44.

"Cárdenas era el gran presidente, el revolucionario sin tacha, inmaculado, que se encontraba luchando, con el pueblo a su lado, contra terribles fuerzas reaccionarias dentro y fuera del país, a los cuales era preciso aplastar".(29)

Su gran obra, la expropiación petrolera el 21 de marzo de 1938, lograda gracias al respaldo de los sectores obrero y campesino que siempre lo respaldaron. La finalidad de Cárdenas, era fortalecer al Estado surgido de la revolución, haciendo de él una verdadera potencia social que permitiera las transformaciones que el país requería y hacer frente a las agresiones extranjeras que se suscitaban como resultado de su política nacionalista y contraria a los privilegios extranjeros.

A finales de su gobierno en mayo de 1940 decía "en el gobierno una fuerza política debe sobresalir: la del presidente de la República, que debe ser el único representante de los sentimiento democráticos del pueblo". Esto lo decía en respuesta a lo que el general Calles había hecho con los presidentes Portes Gil, Ortiz Rubio, y Abelardo L. Rodríguez quienes gobernaron de 1928 a 1934 bajo los designios del general Calles y pretendía hacer lo mismo con el general Cárdenas.

La voluntad de transformación agraria, de nacionalismo y de justicia social es lo que caracteriza al régimen cardenis-

29.- Córdova, Arnaldo. Ibidem. p.56.

ta. De aquí en adelante se privilegió el crecimiento económico y se contuvo a la sociedad para no afectarlo, más tarde se derivó en la minimización de la democracia, se perdió el dinamismo del crecimiento y se cayó en el estancamiento.

EL PERIODO DEL CRECIMIENTO SOSTENIDO.- Al periodo que va de 1940 a 1970 se le conoce como el periodo del crecimiento sostenido y comprende los gobiernos de Manuel Avila Camacho 1940-1946; Miguel Alemán Valdés 1946-1952; Adolfo Ruiz Cortínez 1952-1958; Adolfo López Mateos 1958- 1964; y el de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970. Lo que caracterizó a este periodo es que, por un lado, se dio una notable estabilidad política y, por el otro, un ritmo veloz de crecimiento y diversificación de la economía. Durante este periodo el desarrollo de la economía mexicana pasó de una economía predominantemente agrícola a una economía industrial. Sobre todo fue notoria esta transformación del país en el régimen de Miguel Alemán cuya tónica fue acelerar de manera espectacular el proceso de industrialización apoyando incondicionalmente la acción de la gran empresa privada.

En 1946 apenas comenzaba el gobierno de Miguel Alemán el Partido de la Revolución Mexicana se transformó en el actual Partido Revolucionario Institucional, su finalidad tener un mayor control sobre la sociedad. Dice González Casanova "su régimen forjó un Estado autoritario y centralizado, capaz de administrar toda lucha política, incluida la sindical".(30)

Todos los gobiernos posteriores a 1940 dijeron representar los intereses de los grupos populares. Sin embargo, dice Lorenzo Meyer "la primacía de los intereses de la élite industrial-nacional y extranjera sobre la de los campesinos y obreros fue clara: la distribución singularmente inequitativa del ingreso así lo demuestra".(31)

La estabilidad política y el crecimiento económico que se observó durante los gobiernos de Avila Camacho y hasta el sexenio de Díaz Ordaz, se debió gracias al control oficial de los sectores obrero y campesino a través del partido de Estado, al mismo tiempo que se impidió, por diversos medios, la acción de fuezas políticas independientes. Esta subordinación de la clase trabajadora al partido, y de éste al gobierno, dió como resultado que durante cuatro décadas el Estado haya tenido la capacidad política para regular en forma más o menos ordenada, el quehacer de los diferentes grupos y secto-

30.- Gonzalez Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Edit. Era s.a. 3a. edic. 1986 p.127.

31.- Meyer, Lorenzo. Historia General de México. "La encrucijada". Edit. El Coleg. de Méx. 3a. edic. T.2 p.1353.

res, convirtiéndose en el líder auténtico del desarrollo y de la paz social.

En síntesis, durante este periodo se privilegió el crecimiento económico que se mantuvo más o menos sostenido y se contuvo a la sociedad para no afectarlo. Sin embargo, el país creció y se industrializó pero no se pudo acabar con el rezago político y social y prueba de ello fueron las manifestaciones de los estudiantes en 1968. A partir de aquí el Estado va perdiendo iniciativa; se deteriora el sustento popular, en virtud de los controles corporativos y la maquinaria en la que cada vez más se coloca a la sociedad. En fin hay acumulación, pero no desarrollo.

LOS GOBIERNOS DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ Y JOSE LOPEZ PORTILLO. - A los gobiernos de Luis Echeverría Alvarez 1970-1976, y de José López Potillo 1976-1982, Manú Dornbierer los ha denominado "La Docena Trágica". En estos doce años, dice, se llevó al presidencialismo a niveles a los que no se había llevado en los sexenios anteriores.

En el gobierno de Luis Echeverría se pusieron en práctica dos estrategias para alargar la vida del modelo de desarrollo forjado en los años anteriores. La primera, a nivel de la política del Estado que consistió en un programa de apertura democrática, tendiente a catalizar y abrir espacios institucionales a la disidencia política, con la idea de institucionalizar la participación de los grupos de izquierda que tuvieron una destacada participación en el movimiento de 1968. Apertura democrática que pretendió abrir los poros políticos de un Estado anquilosado y flexibilizar los canales institucionales de la negociación política y pluralizar la sociedad en su conjunto. Objetivo logrado a medias, pues el programa se instrumentó verticalmente y desligado de las masas.

La segunda estrategia del gobierno consistió en instrumentar una política económica que girara sobre el eje de un modelo de desarrollo autosostenido y de alcance social. Sin embargo, el Estado pretendió impulsar dicho desarrollo financiándolo de manera inflacionaria, lo que más tarde se revirtió negativamente para las masas, a las que se pretendía reivindicar inicialmente.

En este sexenio se impulsó el crecimiento de la administración pública paraestatal al fomentarse la creación de diversas entidades públicas de carácter social y laboral, ten-

dientes a dar respuesta a las demandas sociales, como el FONACOT, el INFONAVIT, el FOVISSSTE, entre otros.

Sin embargo, la falta de control y de participación por parte de la sociedad en las gestiones de gobierno, condujeron a niveles crecientes de derroche y despilfarro del erario nacional; y a la expansión creciente de la corrupción en el manejo del gasto público y sobreejercicio del poder político.

Después de la travesura política que había significado el sexenio de Luis Echeverria Alvarez, el arribo al poder de José López Portillo abría una gran esperanza para la sociedad.

Ante la situación existente, llena de tensión, confusión, e incertidumbre en el proyecto político y economico, la respuesta del gobierno fué manejar tres etapas dentro de la estrategia política para superar la crisis. Se dividió el sexenio de gobierno en tres bienios. El primero de ellos proyectaba superar la crisis; el segundo, establecer las bases para un crecimiento sostenido; y el tercero, consolidar el proceso de desarrollo.

En el primer bienio se recurre a la estrategia política de atemperar el estado de la lucha de clases, llamando a una alianza para la producción, misma que tenía como objetivo restablecer la confianza en los diferentes grupos sociales,

a fin de recuperar la capacidad de dinamismo en la economía. Se restablecen así las finanzas nacionales, la capacidad de ahorro público, se reencauza la inversión, y se convoca a un encuentro nacional para la producción.

No obstante las muestras de recuperación económica que se empezaron a observar a partir de 1978, con las finanzas en primer lugar, el ambiente de la lucha de clases continuaba tenso, álgido, lleno de desconfianza y de recelo hacia las decisiones públicas, lo que inhibía la recuperación de la crisis.

Para dar respuesta a lo anterior, el gobierno de la República impulsa un proceso de reforma política que culminó con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual abría los espacios políticos y jurídicos necesarios para legalizar el registro de otros partidos y asociaciones políticas. Con esta reforma política se contuvo la crisis económica y social, al dar un respiro al proyecto político del Estado, aún cuando los alcances, en términos reales, sean altamente cuestionados. La reforma política se convirtió, pues, en un dique que distrajo a la opinión pública, envolvió a la lucha de clases y mareó a los diferentes actores del acontecer nacional. Por eso se considera un acierto político, y un triunfo del Estado sobre el desafío e incertidumbre nacionales.

De la reforma económica, en cambio, no se puede decir lo mismo, pues sus pretensiones y alcances fueron superficiales y pasajeros, ya que una planta productiva que se duplica a costa de las importaciones y del endeudamiento externo, lo único que crea es espectacularidad en los indicadores y agregados económicos, empero, implica dependencia y pérdida de autonomía en las decisiones para orientar el proceso de desarrollo. Esto fué lo que sucedió en el régimen anterior en el aspecto económico, una absoluta subordinación de la economía nacional a los designios imperialistas.

Ahora, durante el gobierno lopezportillista no se cuidaron las formas en el ejercicio del poder. Dice Manú Dornbierer en relación a José López Portillo, "En él el hombre, el individuo pesó más que el presidente. Se le ha acusado y con razón de ser visceral, de actuar más impulsado por sus sentimientos particulares que por las exigencias, las necesidades y las razones de Estado" (32). Y más adelante agrega que cuando los destinos de una población se ponen en manos de una persona y ésta tiene la representación de la voluntad popular, el presidente de la República tendrá la obligación de reducir, dominar y controlar al máximo su subjetividad por el bien de la nación.

32.- Dornbierer, Manú. Ave César. Edit. Universo. 4a. impresión 1983 p.14

En general, se podría decir que en los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo se cambió y transformó el sistema político del país y se distanció considerablemente del proyecto de los precursores de la revolución. En relación a estos dos presidentes dice Julio Scherer García, "Echeverría buscó el poder sin límites, López Portillo, el gozo sin freno". (33)

Ambos autores coinciden en que fueron doce años de desgobierno que han llevado a México a una de las peores crisis de su historia. Los dos presidentes ejercieron una presidencia imperial, ambos llegaron a la presidencia sin haber ocupado puestos de elección popular, ambos se enajenaron con el poder que súbitamente obtuvieron y, en síntesis, ambos ejercieron un poder absoluto y personalísimo.

EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID.- El gobierno de Miguel de la Madrid va de 1982 a 1988. Al asumir el poder, de la Madrid ofreció orden y disciplina y anunció que combatiría el nepotismo como una enfermedad del sistema; se propuso abatir la inflación y no lo logró en los niveles que se había propues-

33.- Scherer García, Julio. Los Presidentes. Edit. Grijalbo. 6a. edic. p.96.

to. Miguel de la Madrid gobernó en tiempos difíciles, tuvo que hacer frente a los desastrosos sismos de 1985 en donde la sociedad se organizó y rebasó en mucho la capacidad del gobierno. El se consideraba no el principal, sino el único responsable del destino del país.

En términos generales, se podría decir que el presidente Miguel de la Madrid fue moderado en todos los aspectos, no convocó a nada grande a los mexicanos, pero también fue moderado en el ejercicio del poder.

EL GOBIERNO DE SALINAS DE GORTARI.- Hasta el gobierno de Miguel de la Madrid todos los candidatos del partido oficial habían llegado a la presidencia de la República sin probremas más o menos graves. En realidad hasta 1987-88 sólo se habían observado algunas escisiones que, aunque fuertes, no pudieron resistir los embates del gobierno, entre ellas; la del general Juan Andreu Almazán en 1940; la de Ezequiel Padilla en 1946; y la del general Miguel Enríquez Guzmán en 1952. Sin embargo, a partir de 1987-88, y hasta nuestros días, el partido de Estado ha enfrentado la escisión más severa y aguda a que se haya enfrentado en su historia.

Con la salida de sus filas de lo que, en aquel entonces, se denominó la "Corriente Democrática" encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y el licenciado Porfirio Muñoz Ledo, en las elecciones del 6 de julio de 1988 se puso en serios predicamentos tanto al gobierno como al candidato del partido oficial a grado tal que en la conciencia de la mayor parte de la sociedad se considera que el presidente Carlos Salinas de Gortari no es producto de la voluntad mayoritaria que es la única fuente de legitimidad. El pueblo en realidad, se cree, había dado el triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas. El desenlace exacto nunca se sabrá, los paquetes electorales fueron incinerados.

A Salinas de Gortari le quedaba el camino de la legitimidad a través del ejercicio del poder --lograr en la práctica el respaldo popular-- pero en su gobierno se ha implementado un proyecto económico neoliberal que favorece a un pequeño grupo de empresarios nacionales y extranjeros, y que afecta en la misma proporción a las clases populares, en especial a la clase trabajadora: obreros y campesinos. Asimismo, se ha cerrado toda posibilidad de una transición pacífica a la democracia al bloquearse a la oposición los caminos que conduzcan a ella.

En el aspecto económico, en la intención de salvar su proyecto de libre empresa, se ha propuesto emprender un tratado trilateral de libre comercio entre los paises de México, Estados Unidos y Canadá. Para salvarlo se han hecho toda clase de reformas constitucionales sobre recursos estratégicos impensables en años anteriores. Durante este gobierno se ha privatizado a Teléfonos de México; se ha desincorporado del Estado el Sistema Nacional Bancario; y se ha dado acceso a la inversión privada en las empresas y recursos estratégicos, como el petróleo.

En este gobierno también se ha implementado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que más que un programa de carácter social tiene una finalidad política en virtud de que la intención de fondo no es aligerar las grandes carencias de la población, sino recuperar el terreno perdido en las elecciones de 1988, y en las subsecuentes. Las elecciones recientes en el estado de Michoacán, es un ejemplo claro de ello. El estado de Michoacán ha sido beneficiado con este programa muy por encima consderablemente de otros estados que podrían tener mayores rezagos sociales, gracias a su oposición al partido de Estado, y al sistema mismo.

En el aspecto político, como resultado del creciente centralismo político, el Presidente ha dejado de ser la última

instancia para convertirse en la única instancia de decisión en un número creciente de problemas nacionales. Así lo demuestra una serie de acontecimientos recientes en donde la voz e intervención del presidente de la República ha sido determinante, como en el caso de los procesos electorales que se han efectuado en el presente régimen; así como su intervención en la remoción o consolidación de los poderes de ciertos estados y municipios. Es decir, en este sexenio el presidente de la República se ha convertido en el gran elector al designar a los candidatos del partido oficial. Así sucedió en San Luis Potosí, con Fausto Zapata; y recientemente en el Estado de Michoacán con Eduardo Villaseñor. Sobre este último dice Rodolfo F. Peña "el empresario de la Piedad es ya gobernador del Estado de Michoacán por decreto presidencial, al igual que tantos otros en el País"(34).

Durante el régimen salinista se ha practicado una democracia selectiva. Se le reconocen triunfos al Partido Acción Nacional (PAN), que es considerado como un partido colaborador del gobierno; por el contrario, hay un empecinamiento por parte del gobierno federal por borrar del panorama político a los verdaderos partidos de oposición.

En realidad, el presidente Salinas de Gortari, ha enfrentado la oposición más fuerte del régimen posrevolucionario,

34.- Peña, Rodolfo F. La Jornada del 16-07-92. "Espaldarazo".

pero a pesar de sus descalabros electorales, no acepta que la transición política que exige la ciudadanía sea hacia un régimen democrático. El presidencialismo de Salinas sólo reconoce ciertos espacios a la oposición. Sin embargo, el costo para el gobierno ha sido muy elevado. En las elecciones del estado de Michoacán el gobierno salinista tuvo que derrochar más de cien mil milloñes de pesos a cargo del erario público que bien podría ser utilizado para satisfacer otras demandas sociales, cantidad que no se gastan los candidatos a la presidencia de la República de los Estados Unidos. Asimismo, se recurrió a toda una gama de manipulaciones de la ingeniería electoral para poder imponer un capricho personal; tampoco pudo evitarse que el fraude se conociera en el extranjero. El desprestigio del régimen salinista por su naturaleza antidemocrática va creciendo a nivel internacional.

Por otro lado, el presidente de la República se ha visto obligado a sacrificar a gobernadores supuestamente "triunfadores" como son los casos de Guanajuato y San Luis Potosí; y ha tenido que quitar, por presiones de la oposición a los gobernadores del Estado de México, Michoacán, Yucatán y Tabasco, entre otros. Sobre este aspecto, las únicas reformas constitucionales que faltarían -dice Rodolfo F.Peña- serían "dividir el territorio ya no en Estados libres y soberanos,

sino por Departamentos cuyos prefectos serían nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal; ...y que la Soberanía, que reside en el pueblo, ahora resida esencial y originariamente en el presidente de la República, quien sera designado por su antecesor"(35).

Quizá nadie, desde Calles en la época posrevolucionaria, había llevado el presidencialismo ha los extremos de abuso que son característicos del actual jefe del Ejecutivo. Esa fuerza exagerada ha debilitado a los sectores políticos y a los gobiernos estatales y municipales, y empieza a debilitar a la propia figura presidencial. La característica del régimen salinista ha sido, hasta ahora, la de un gobierno fuerte hacia el interior, y débil hacia el exterior.

Dice Manú Dornbierer "De hoy en adelante México no se puede permitir el lujo de seguir contando con un presidente emperador. Si el presidencialismo es piedra fundamental del sistema méxicano, no deberá ya confundirse con absolutismo, deberá ser un presidencialismo democrático como el previsto por la Constitución" y más adelante agrega "un sólo hombre no podrá ya en el futuro detentar tan monstruoso poder, actuar y gobernar dando libre curso a sus sentimientos e impulsos. La vida y el destino de un país, la de millones de ciudadanos, no puede estar supeditada al libre albedrío de un sólo hombre"(36).

35.- Peña, Rodolfo F. La Jornada del 16-07-92. "espaldarazo".
36.- Dornbierer, Manú. Ob. cit. p.15.

C A P I T U L O II

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MEXICO

2.1.- SU ORGANIZACION BASICA.

Antes de entrar al problema de lo que es propiamente la organización del poder ejecutivo federal, haré un preámbulo en relación al tema de la división de poderes, pues esto nos permitirá entender el contexto en el que se inscribe este poder en relación con los otros dos poderes públicos: el legislativo y el judicial.

La teoría moderna de la división de poderes la formularon Lock y Montesquiew y tiene su justificación, como teoría política, en la medida en que la concebían como un intento por acabar con el Absolutismo y su finalidad era establecer un gobierno que ofreciera más y mejores garantías mediante el equilibrio de los poderes. Como un intento por lograr este equilibrio entre los poderes, a cada uno de ellos se le encomendaron funciones específicas que contribuyeran a ello. Así, a groso modo, al poder legislativo se le encargaría la tarea de elaborar las leyes; y al poder ejecutivo la de ejecutarlas o ponerlas en práctica; y el poder judicial sería el encargado de resolver las controversias que se susciten como

consecuencia de la aplicación de las leyes. Como se podrá observar, teóricamente la finalidad es buena, pero su observancia, en la práctica, no siempre se sujeta a la teoría, generalmente existe predominio de uno de los poderes, según el país de que se trate, y con modalidades diferentes. En la actualidad, la división de poderes, es el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos, entre ellos, el nuestro.

En México, todas nuestras constituciones políticas: la de 1824, 1857, y ahora la de 1917, contemplan la división de poderes. La primera, lo hace en el artículo 6o.; la segunda, en el artículo 50; y en nuestra Constitución vigente, lo encontramos en el artículo 49.

El artículo 49 establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". De aquí se deduce que el Poder Supremo es uno solo pero que se divide para su ejercicio en estos tres poderes, únicamente para efectos de su ejercicio. Sólo que, el equilibrio entre estos poderes no ha prosperado en nuestro país. En las constituciones anteriores se favorecía al poder legislativo, sobre todo en la de 1857; y en la Constitución de 1917, en la que se restringieron las facultades del poder legislativo con el fin de no maniatar al ejecutivo en la eje-

cución de la ley, con el tiempo se ha notado un marcado predominio de este poder sobre los demás poderes, invadiendo su ámbito de competencia. Esta es una de las características de nuestro presidencialismo.

Volviéndo al tema de la organización del ejecutivo federal, durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1824 se dieron debates en relación a ésta. Un grupo de diputados proponían la existencia de un poder ejecutivo colegiado; otro grupo defendía un poder ejecutivo unitario. Los diputados que se inclinaban porque el poder ejecutivo fuera colegiado argumentaban que de esta forma varios pensarian mejor que uno, habría más conciencia en el gobierno y sobre todo, que sería más remota la posibilidad de que todos los individuos se coludieran en contra de la patria; por el contrario, quienes defendian el ejecutivo unipersonal argumentaban que con esto se evitaba la morosidad en la ejecución de las leyes, que es el defecto del gobierno de muchos, además de que las circunstancias por las que atravesaba México en esos tiempos demandaban energía en el gobierno, y esto se lograba depositándolo en una sola persona. Jorge Carpizo cita a José Ma. del Castillo quien decía que la ejecución de la ley debe ser pronta y eficaz, ya que si fuera discutible dejaría de ser ejecución; en la política debe haber unidad de pensamiento y

dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad, y la política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que no sería realizable si no se le confiara a un presidente unitario.

Finalmente, los constituyentes que defendian la idea de un poder unitario lograron imponer su proyecto. De esta forma, desde la Constitución de 1824, en su artículo 74; la Constitución de 1857, en su artículo 75; y ahora nuestra Constitución vigente de 1917, en su artículo 80, establecen un poder ejecutivo unitario.

El artículo 80 de nuestra Constitución vigente establece que "se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidende los Estados Unidos Mexicanos" y su elección será directa conforme a lo establecido en el artículo 81 constitucional.

De lo anterior se deduce que el poder ejecutivo es sólo y exclusivamente el presidente de la República, sólo que, como único titular de este poder, tiene en nuestra organización un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo Su carácter de órgano político -según Gabino Fraga- "se deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado.

Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado". Como órgano administrativo agrega, "cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza"(37).

De lo antes expuesto se concluye que el poder ejecutivo es unipersonal y lo detenta el presidente de la República, al mismo tiempo que éste funge como la máxima autoridad administrativa, lo que le da al Presidente el carácter de guardián de la sociedad. Estas son, entre otras, las características peculiares propias de nuestro sistema político presidencialista.

En cuanto a su carácter administrativo el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "El Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine". Este grupo de órganos jurídico, político y administrativo, que fungen como instancias directas del presidente de la República forman lo que ofioficialmente se denomina la Presidencia de la República, y

37.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrua,s.a. edición 25. p.p.173-174.

ésta, forma parte de la Administración Pública Federal, pues le sirve como instancia auxiliar mediante la cual el titular del ejecutivo canaliza la toma de decisiones. Aunque cada presidente de la República le impone un sello personal a la organización de sus oficinas inmediatas existen, sin embargo, oficinas comunes entre todos los presidentes, como son: una Secretaría particular, que tiene un carácter público y se encarga de las audiencias, la agenda,y de las quejas y peticiones que se le formulan al Presidente; una Secretaría privada, que se encarga de atender los asuntos estrictamente personales del Presidente; un Estado Mayor presidencial,encargado de la seguridad personal del Presidente; una Oficina de Asuntos Jurídicos, encargada de llevar el registro de las disposiciones legales federales; y una Oficina de Comunicación Social, que se encarga del procesamiento de la información de interes para el Presidente.

El ejercicio del poder ejecutivo, en efecto, sólo corresponde al presidente de la República pero este bien lo puede ejercer en forma directa o a través de sus representantes, por la vía de la delegación de facultades.En el caso de nuestro país, a este carácter obedece el papel que desempeñan los secretarios de Estado, el Procurador General de la Republica y el Departamento del Distrito Federal, ya que el Presidente

tiene el goce y el ejercicio de las facultades, de tal manera que a los secretarios de Estado y jefes de Departamento no se les atribuyen facultades propias, pues sus actos se reputan actos del presidente de la República. De aqui se deduce que el ejercicio del poder ejecutivo federal,aunque como responsabilidad única del presidente de la República, éste tiene que auxiliarse en la ejecución de su programa de trabajo de las diversas dependencias públicas de carácter jurídico,politico, y administrativas que conforman la administracion publica federal.

2.2.- FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL TITULAR

El presidente en México goza de extraordinarias facultades conferidas por nuestra Constitución vigente, entre ellas: el presidente de la República funge como jefe de Estado; es el jefe del gobierno; es el titular de la administración pública federal; posee facultades legislativas, ejecutivas y judicia-

les; tiene facultades para promulgar y ejecutar las leyes; nombra y remueve libremente a sus colaboradores; es el jefe nato de las Fuerzas Armadas; a el corresponde determinar la política interior y exterior del país; es el encargado directo del gobierno de la región más importente del país, como lo es el Distrito Federal; y posee el control de los medios masivos de comunicación; entre otras. Esta serie de facultades constitucionales en favor del titular del poder ejecutivo federal,aunado a otra serie de facultades de carácter metaconstitucional, que en su momento analizaremos, constituyen una gama de facultades que fortalecen considerablemente el poder del presidente de la República, las cuales son las que dan al sistema político mexicano el carácter de un régimen presidencial.

A) JEFE DE ESTADO

Antes de analizar lo que compete realizar al titular del poder ejecutivo federal, en su carácter de Jefe de Estado, voy a exponer brevemente lo que algunos teóricos entienden por Estado.

La literatura moderna esta colmada de estudios sobre el

Estado y este problema es, sin lugar a dudas, uno de los más complejos y difíciles, tal vez aquel en el que más problemas podemos encontrar, debido, sobre todo, a que existe una gama de teóricos que analizan este tema con una diversidad de criterios cuya justificación teórica obedece a criterios particulares.

Para Lennin, el Estado no es más que una máquina que sirve para mantener la dominación de una clase sobre otra; para Kelsen, el Estado constituye un orden coactivo-normativo de la comunidad humana de tal forma que todos los hombres que constituyen y pertenecen al Estado estan sometidos a un orden jurídico; para Aurora Arnais Amigo, el Estado es la unidad suprema de asociación política sobre un territorio que tiene como fin posibilitar el bien común, y obtener la convivencia del individuo con la comunidad ético-política de la que forma parte; para Max Weber, el Estado moderno es una unidad de dominación de índole institucional, cuyos fines con éxito en los resultados, han sido monopolizar como medio de dominación la legítima violencia física dentro de un territorio; y por último, para García Maynez, el Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un territorio determinado.

Como se puede observar, las concepciones sobre el Estado son diversas: afines unas, otras discordantes. Algunos lo perciben como un Estado de clase, otros le dan un carácter jurídico y político, y hay quienes lo conciben de acuerdo a los elementos que lo integran.

Para nosotros el Estado es una institución jurídico-política que ejerce su poder soberano sobre un territorio determinado, el cual está facultado para normar la conducta de los hombres que forman parte de él, cuya legitimación de acción esta dada por el derecho público propio, y tiene como finalidad conciliar los intereses antagónicos. Es una institución, en la medida en que posee una estructura sólida y permanente; jurídica, porque su conformación esta estructurada con base en normas jurídicas; y, política, porque, como organización suprema, la influencia que ejerce sobre los hombres que lo integran tiene un carácter de tipo político, es decir, de subordinación y concenso.

Como se podrá observar, en la concepción anteriormente expuesta se encuentran implícitos los tres elementos constitutivos del Estado, a saber: un pueblo, un poder, y un territorio. Los cuales se encuentran perfectamente reglamentados en nuestra Constitución política.

En relación al pueblo, el artículo 39 establece que "la soberanía nacional reside escencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En relación al poder público o gobierno, los artículos 40 y 41 establecen que "es voluntad del pueblo mexicano consticonstituirse en una República representativa, democrática, y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación". Y el artículo 41 nos dice que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión".

Por último el artículo 42, reglamenta lo relativo al territorio nacional el cual está integrado de manera general por: los estados de la federación y otras islas; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, y las marítimas interiores; y el espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establece el propio derecho internacional.

Hasta aquí nos hemos concretado a exponer someramente cómo la concepción de lo que es el Estado varía según la corriente ideológica a la que se pertenece;también hemos visto de manera general,los fundamentos jurídicos del Estado mexicano plasmados en nuestra Constitución política. Corresponde ahora determinar las funciones que compete realizar al presidente de la República en su carácter de Jefe de Estado.

A diferencia de otras naciones en donde existe un Jefe de Estado y otro de gobierno, en México se dan simultáneamente en la misma persona. Esta es otra característica de nuestro sistema presidencial. Generalmente hay confusión en relación a lo que es el Estado y el gobierno. Cabe hacer énfasis que conforme a las acepciones que sobre el Estado se hicieron anteriormente, el gobierno es solo un elemento del Estado, pero eso sí el más importante. Ambos con atribuciones no claramente reglamentadas por nuestras leyes, pero diferentes.

Sobre las atribuciones del presidente como jefe de gobierno las expondré en el apartado siguiente. Ahora expondré que actividades compete realizar al presidente de la República en su carácter de jefe de Estado.

Como jefe de Estado, al presidente de la República corresponde: declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión, según la frac-

ción VIII del artículo 89 de la Constitución, para ello dispone de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, según la fracción VI del mismo artículo;firmar la paz; al Presidente compete dirigir la política exterior del país; es el responsable de conducir las relaciones del Estado mexicano con el resto de Estados de la comunidad internacional; a él corresponde decidir con qué Estados se mantienen relaciones diplomáticas y con cuales no; así como reconocerlos en nombre del Estado Mexicano. En la conducción de esta política exterior, el Presidente observará los siguientes principios normativos, según la fracción X del artículo 89 constitucional: la autodeterminacion de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias entre los Estados; la proscripción o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional. El Presidente, como jefe de Estado, se hace representar ante el extranjero a través de las embajadas; recibe y acredita embajadores. Jiménez Nieto agrega las de: abrir, clausurar o prorrogar las sesiones del Congreso de la Unión, así como la de promulgar las leyes.

B) JEFE DE GOBIERNO

El gobierno, también conocido como poder público, es uno de los tres elementos que conforman la estructura del Estado y se divide en: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. En realidad,el gobierno ocupa una posición peculiarísima dentro de la teoría del Estado; constituye, por así decirlo, la médula sustancial del Estado, ya que, pueden existir territorios y grupos humanos que no conformen parte de organismos estatales, mientras que el gobierno existe sólo si hay un Estado.

Por otro lado, entre gobierno y derecho existe una estrecha vinculación pues ambos se complementan, aparte de que no se trata de que unos hombres estén sometidos a otros, sino que todos los hombres estén sometidos a las normas del derecho. Maquiavelo decía que cuando el pueblo no tenía una persona a quien obedecer el derecho carecía de validez; ahora, un gobierno sin normas jurídicas que lo guíen, sería una total anarquía. Es decir, los hombres no pueden ser gobernados sin leyes, pues el gobierno y las leyes surgieron como consecuencia de las debilidades humanas.

En cuanto a la forma de gobierno en México, nuestra Constitución política, en la última parte del artículo 39, nos dice

que "el pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Y el artículo 40 establece que " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

De manera general se ha planteado qué es, cómo se estructura, y los principales artículos constitucionales que dan forma a nuestro gobierno.

Ahora hablaré de lo que compete realizar al Presidente de la República en su carácter de jefe de gobierno.

Como jefe de gobierno, el Presidente funge como titular del gobierno civil en nuestro país; es el responsable de la política interior en México; determina,de acuerdo con la ley, los planes y programas de gobierno; conduce las relaciones entre Estado y sociedad civil; dirige y controla la acción de los grupos sociales internos; presenta proyectos de ley; dicta decretos; preside el Consejo de Ministros o Gabinete; controla la vida jurídica de la sociedad; y concilia los intereses en controversia. Todo ello con la finalidad de que impere el orden, la seguridad, la legitimidad, la legalidad,la autoridad, y, en suma, la paz. En sí, todo aquello que forma parte de la política nacional de México.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Todo lo anterior conforma, pues, el importante papel que juega el gobierno, apoyado por el derecho, en la regulación de la conducta social humana.

Para Carpizo "Nuestro anhelo debe de ser un gobierno de leyes y no de hombres, de principios y no de actos discrecionales"(38).

C) TITULAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El presidente de la República en México, según Gabino Fraga, "ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerarquía necesario para mantener la unidad de la administración"(39). Por lo tanto el Presidente funge como titular de la administración pública federal, y por medio de este órgano se auxilia para llevar a cabo sus planes y programas. Según

38.-Carpizo, Jorge. obr. cit. p.
39.- Fraga, Gabino. obr. cit. p.174.

el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la Unión el Presidente de la República se auxiliará de las diversas dependencias de la administración pública centralizada: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; así como de las entidades de la administración pública paraestatal; organismos descentralizados, empresas de participación estatal, etc., según lo establece el artículo 3o. de la Ley. Ahora, tanto las dependencias como las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal respectivamente, conducirán sus actividades en forma programada conforme a lo establecido por el poder ejecutivo federal, así lo indica el artículo 9o. de la misma ley.

Por otro lado, el artículo 5o. de esta ley nos dice que "el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente". El artículo 6o. nos plantea que "para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (suspensión de las garantías individuales), el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los je-

fes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República. Y el artículo 7o. establece que "el Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materia que sea de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Poder Ejecutivo, y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República".

Hasta aquí hemos esbozado las instancias de carácter administrativo mediante las cuales se auxilia el titular del poder ejecutivo federal para llevar a cabo sus planes y programas de gobierno; también hemos transcrito parte o totalmente los artículos de la ley que dan al Presidente el carácter de máxima autoridad administrativa. Nos corresponde ahora argumentar sobre quienes ocupan esas instancias administrativas y de que forma son cubiertas las mismas.

Conforme al artículo 89 fracción II,III,y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, el presidente de la República tiene la facultad para: "nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procu-

rador General de la República, al titular del órgano u organos por los que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión". "nombrar los ministros, agentes diplomáticos y consules generales". " y nombrar, con la aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacional". En síntesis el presidente de la República, como titular de la administración pública federal,tiene la facultad de designar a los titulares de las distintas dependencias y entidades paraestatales que conforman la administración pública. Con ese carácter nombra y remueve libremente a sus colaboradores y fija los planes y programas prioritarios de cada área.

Esta facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, conferida al presidente de la República en nuestra Carta Magna, es una de las facultades que más lo fortalecen, pues a través de este sistema sus colaboradores directos, en aras de conservar el puesto, adoptan una actitud de sumisión y juegan un papel de verdadero servilismo. Esta es otra característica importante que da a nuestro sistema político el carácter de presidencialista.

D) OTRAS FACULTADES.

Hemos hablado ya de las tareas que compete realizar al titular del poder ejecutivo federal en sus diversas modalidades que nuestra Constitución Política le atribuye: jefe de Estado, jefe de gobierno, y titular de la administración pública federal.

En este apartado argumentaremos sobre las facultades del presidente que, aunque ya se han venido planteando a lo largo de nuestro trabajo de manera general, requieren de una mayor atención. Entre éstas está la facultad de: promulgar y ejecutar las leyes; el derecho del Presidente a iniciar leyes y legislar en situaciones especiales; el derecho de veto; y el derecho a nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En relación a la promulgación y ejecución de las leyes el artículo 89 constitucional, en su primera fracción, establece como una obligación la "promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". En realidad esta obligación es de una gran importancia pues a ella obedece el

nombre del poder ejecutivo. Este es quien tiene la obligación de ejecutar la ley, quien la pone en vigor y quien realiza los actos materiales que la ponen en práctica en casos concretos. En este caso, sin referirnos concretamente a ello en los apartados anteriores, al hablar sobre las tareas que realiza el Presidente en sus diversas modalidades se efectúa la ejecución de la ley.

En relación a las facultades legislativas del Presidente, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, en su fracción primera, el presidente de la República tiene el derecho a iniciar leyes y decrtetos. En realidad en nuestro país ha sido el Presidente quien ha enviado al Congreso la gran mayoría de las iniciativas de ley, las cuales son aprobadas casi en su totalidad, surgidas de una ligereza en los debates y sin una mayor discusión; inclusive iniciativas de ley que comprenden la reforma en materia de recursos estratégicos, no se les da la seriedad que el caso amerita.

Ahora, los casos en los que el poder legislativo concede facultades extraordinarias al ejecutivo federal para legislar, son principalmente las situaciones de emergencia, conforme a lo establecido en el artículo 29 constitucional; las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73; y la situación de regulación económica, conforme al párrafo

segundo del artículo 131. En relación a las situaciones de emergencia el artículo 29 establece que "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación". Ahora, en relación a las medidas de salubridad el artículo 73, fracción XVI, nos dice que "en caso de epidemia de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país el Departamento de Salubridad -que depende directamente del presidente de la República- tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionados por el presidente de la República. La autoridad sanitaria sera ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país". Y por último, en relación a la regulación económica, el artículo 131, en su segundo párrafo, establece que "el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportacio-

nes y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del pais, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". En ningún otro caso se otorgarán facultades extraordinarias para legislar, así lo establece el artículo 49 constitucional. En realidad, estas facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo federal tienen como razón de ser el hecho de que el presidente de la República cuenta con los recursos humanos y el equipo técnico que le permita hacer frente a una situación de emergencia de manera pronta y rápida de forma tal que se impida que los desastres sean mayores.

En relación al veto, esta es otra de las facultades que fortalece considerablemente al titular del poder ejecutivo y debilita al poder legislativo. Este derecho al veto está considerado como parte del proceso mediante el cual el presidente participa en la formulación de las leyes. Según el artículo 72 de nuestra carta magna, en su inciso B) establece que "se reputará aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles". Esto significa que si al presidente de la República no le parece alguna ley enviada por el Congreso de la Unión que fue resultado, se supone, y como debe ser, de

serios debates entre los legisladores que son quienes tienen facultades expresas para elaborarlas, simplemente no la acepta. En esto se nota una vez más el gran poderío que poseen nuestros presidentes en relación al poder legislativo, un aspecto peculiar de nuesrto presidencialismo.

Ahora, en relación a la facultad de nombramientos el artículo 89 de la Constitución, en su fracción XVII, establece como facultad del Presidente la de "nombrar Magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal, previa aprobación de la Asamblea de Representante; y la fracción XVIII del mismo artículo faculta al Presidente para nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia,...previa aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

2.3. FACULTADES METACONSTITUCIONALES

Los presidentes de México hasta ahora han gozado de una serie de facultades que los hace que aparezcan como las piezas claves dentro de nuestro país. Estas facultades provienen de tres grandes fuentes principalmente: las facultades cons-

titucionales; facultades que provienen de las leyes ordinarias; y las facultades que provienen o son propias de nuestro sistema político, también conocidas como facultades metaconstitucionales, en virtud de que no se encuentran planteadas en ningún texto jurídico en el que se fundamente el proceder de quien la efectúa, es decir, son reglas no escritas. Sin embargo, en nuestro país han tenido un grado de observancia a nivel nacional casi absoluto. Sobre las facultades reglamentadas ya hemos tenido oportunidad de hablar, corresponde ahora argumentar sobre las reglas no escritas.

A) GUIA DEL PARTIDO EN EL PODER

Como principal facultad metaconstitucional tenemos la de que el presidente de la República en México funge como el jefe real del partido en el poder, de aquí se derivan muchas más.

El sistema político en México que surgió de la Revolución ha tenido como característica el predominio de un solo partido. En realidad desde el nacimiento del Partido Nacional de la Revolución en 1929, a iniciativa del general Plutarco Elías Calles, y hasta nuestros días, este partido ha detenta-

do el poder. Sólo que a lo largo de su historia ha sufrido serias transformaciones pero en esencia sigue siendo el mismo partido; también es conocido como el partido del Estado o partido oficial. En el gobierno del general Lázaro Cárdenas, por ejemplo, sufrió su primera gran transformación; el 30 de marzo de 1938 deja de ser un partido de ciudadanos, para convertirse en un partido de sectores, conformado por los sectores obrero,campesino, militar y popular y su denominación será Partido de la Revolución Mexicana. Más tarde, en el régimen del presidente Miguel Alemán, sufre su última modificación, a partir del 18 de enero de 1946 su denominación será la del actual Partido Revolucionario Institucional conformado por tres grandes sectores: Obrero, Campesino y Popular (a partir de aquí se forjó un Estado centralizador que administra toda la lucha política, incluida la sindical). Como decíamos, aunque con diferente estructura y denominación, el partido sigue siendo un partido oficial que ha dependido del gobierno y que únicamente se ha ido transformando para efectos de darle una mayor solidez.

El presidente de la República como jefe supremo del PRI, aún cuando formal o abiertamente no aparece como tal, así lo es, ejerce una serie de facultades que, como ya se dijo, estan situadas más alla del marco constitucional, como son: el

presidente de México a través del partido nombra a los gobernadores de los Estados, a los senadores, a la mayoría de los diputados, lo cual le permite ejercer el control sobre la integración y funcionamiento de las Cámaras; también nombra a los principales presidentes municipales; mediante el partido el Presidente controla los precesos electorales en todo el país; y mediante el partido el presidente de la República ejerce un riguroso control sobre las principales organizaciones de trabajadores: las obreras, agrupadas en la CTM; las campesinas, en la CNC; y las profesionales o sector popular, antes CNOP,ahora UNE, que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México. Y lo más importante, hasta ahora, el presidente de la República saliente ha escogido a su sucesor y esto es del conocimiento de la opinión pública.

En relación al nombramiento de los gobernadores de los estados un exgobernador de Baja California -Braulio Maldonado - realizó el siguiente relato "yo fuí escogido y previamente designado por el Presidente da la República, en ese entonces mi distinguido amigo Don Adolfo Ruíz Cortínez, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Esta es una verdad axiomática". De lo anterior se deriva que

el Presidente, mediante el ejercicio de una facultad no contemplada en la ley, contribuye considerablemente a que el gobierno federal adquiera un poder omnímodo, ya que ejerce un control absoluto sobre ellos, pues a él le deben su posición.

Otra facultad no expresamente conferida al titular del ejecutivo federal en relación a las gubernaturas de los Estados, y que lo fortalece considerablemente, es la de remoción de gobernadores. El Presidente remueve a los gobernadores que él considere conveniente en cualquier momento, sea por capricho personal o por problemas al interior de los Estados. Los medios que se utilizan son muchos, desde insinuar la presentación de renuncia o licencia, hasta la desaparición de los poderes de la entidad federativa. Al respecto el artículo 76 de la Constitución que se refiere a las facultades del Senado, en su fracción V, establece que es facultad del Senado "declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado, el nombramiento del gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna por el Presidente de la República". En nuestro país las remociones han sido frecuentes y más que por problemas al interior de los Estados la mayoría han tenido matices netamente políticos

por regla general se efectúan en los Estados en los que se da una confrontación política entre el poder ejecutivo federal y los gobiernos locales, y sobre todo, en virtud de que la mayoría de las remociones se han efectuado a solicitud del gobierno central.

Aunado a lo anterior, los gobernadores están sometidos a un sistema de control militar en el cual el "Comandante de Zona" designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central Asimismo, existen otros funcionarios de menor importancia,como los agentes de la Secretaría de Gobernación y los propios diputados y senadores del estado que coadyuban al control que ejerce el gobierno federal sobre los gobiernos locales.

Ahora en relación a la subordinación del poder legislativo hacia el ejecutivo federal obedece a las siguientes razones: la gran mayoría de los legisladores llegaron a ese lugar a través del partido oficial del cual el presidente de la República funge como jefe máximo del mismo, por lo tanto, se ven obligados a observar disciplina hacia el partido, lo que trae como resultado que las iniciativas de ley que el ejecutivo les envíe para su discusión sean aprobadas en su totalidad, además de que esto significa para los legisladores la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo. Ahora, si no lo

hacen lo más probable es que estén terminando con su carrera política ya que el Presidente, como máximo guía del partido, es el gran dispensador de los puestos de elección popular, de los principales cargos de la administración pública federal y paraestatal, así como del poder judicial. Otra de las razones de la subordinación del poder legislativo hacia el ejecutivo es por el agradecimiento que los legisladores del partido oficial, y que hasta ahora representan la mayoría, tienen con el presidente de la República, pues a éste le deben el sitial. Estos legisladores se ven obligados a distinguirse por su lealtad al presidente para que después de servir tres años como diputado o senador puedan pasar a una gubernatura o alcanzar un puesto administrativo, ya que, como hemos venido planteando, la designación a estos puestos depende de la voluntad del presidente.

Ahora, en relación a los sectores que conforman el partido (PRI) el presidente ejerce un control directo sobre esas organizaciones en virtud de que se arroga la facultad, como jefe nato del partido, de designar a los líderes de dichas organizaciones. El prsidente en nuestro país es quien realmente nombra y remueve libremente al líder nacional del partido, lo mismo hace con los tiulares de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de

México (CTM) y de la Organización de Ciudadanos en Movimiento (UNE), antes CNOP.

Todos estos elementos son prueba contundente de un régimen presidencialista puro.

C A P I T U L O III

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA COMO CONDUCTOR

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Hasta aquí hemos venido hablando sobre lo que implica el fenómeno del presidencialismo en México, qué características tiene, qué facultades constitucionales y metaconstitucionales tiene el titular del poder ejecutivo federal, cómo surgió y cuáles fueron los primeros indicios en nuestro país, quiénes fueron los principales precursores y cómo se ha venido desarrollando el presidencialismo a lo largo de la historia de nuestro país hasta nuestros días. A partir de aquí nos avocaremos al estudio y análisis del papel político que juega la administración pública federal en nuestro régimen presidencialista, como órgano auxiliar del presidente de la República en la materialización de sus planes y programas de gobierno; quiénes colaboran directa e indirectamente con el Presidente, y bajo qué relaciones de mando se gobierna en nuestro país.

La administración pública en nuestro país es concebida como el órgano auxiliar del presidente de la República, mediante el cual éste cumple con las disposiciones y atribuciones que le señala la Constitución y las demás leyes secundarias, para atender las demandas sociales.

Lo anterior se encuentra fundamentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 9o. y 11o., que establecen lo siguiente:

-Artículo 9o.-"Las dependencias y entidades de la administra-

ción pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el ejecutivo federal".
-Artículo 11o.- "Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República"

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 89 constitucional, en su segunda fracción, el presidente de la República tiene, entre sus múltiples facultades, la de "nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda". Ahora, amparado por las leyes secundarias, el presidente de la República nombra directamente a los didirectores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE); Petróleos Mexicanos; y Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Asímismo, se le confieren amplias facultades para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Desde este punto de vista, la administración pública federal forma parte, quizá la más importante, de uno de los poderes en que se haya depositado la soberanía del Estado: el poder ejecutivo federal. Este poder, como titular de la administración pública, es el encargado de gobernar a la sociedad civil a través del diseño, instrumentación y ejecución de planes y programas; del manejo de los cuerpos de seguridad pública, el ejército y la policia; de la conducción de las relaciones exteriores; del manejo del presupuesto y gasto público; y del mantenimiento del orden interno.

Como se puede observar, el presidente de la República en México, en efecto, funge como el conductor supremo de la administración pública federal sólo que para manejar aspactos tan disímbolos, numerosos e importantes cuenta con una serie de colaboradores directos, órganos y mecanismos organizados de diversas formas, mediante los cuales se lleva a cabo la ejecución de sus planes y programas de gobierno. Esta excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la presidencia de la República es otra característica propia de nuestro sistema político de carácter presidencialista.

Al estudio y análisis de los aspectos anteriores nos abocaremos en los apartados subsecuentes de este mismo capítulo.

3.1. ORGANIZACION BASICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En relación a la organización de la administración pública federal en México el artículo 90 constitucional establece que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativos de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación".

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero nos dice que la organización de la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Según el párrafo segundo de este mismo artículo "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada"; y en el párrafo tercero se establece que "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal,. y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Las dependencia que conforman la administración pública centralizada, a saber, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tendrán igual rango, según lo establece el artículo 10o. de esta Ley, por tanto, entre ellos no habrá preeminencia alguna. Estas dependencias son las que fungen como colaboradoras directas del titular del poder ejecutivo federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden admiadministrativo a él encomendados. Según el artículo 26 de la misma ley, estas dependencias son las siguientes: la Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo; Secretaría de Pesca; y Departamento del Distrito Federal.

Mediante estas dependencias centralizadas, y a través de otros organismos de carácter paraestatal, el presidente de la

República en nuestro país lleva a cabo la diversidad de tareas encomendadas por ley al titular del poder ejecutivo federal, encaminadas a la satisfacción de las demandas sociales que una situación cada vez más difícil exige. De esto se deriva, que a los presidentes de nuestro país se les ha dotado de una diversidad de facultades para actuar libremente, pero también, son enormes las tareas que tienen que realizar, y grande la responsabilidad que tienen que cumplir. Esta es una compleja tarea a la que se enfrentan la mayoría de los presidentes de los paises que se gobiernan bajo regímenes presidencialista, entre ellos el nuestro, sólo que para llevar a cabo la gama de actividades a cumplir, los presidentes de México se apoyan en los titulares de cada una de las dependendependencias y entidades de la administración pública federal las cuales se organizan en diversas modalidades con el objeto de facilitar la difícil tarea a realizar y, por consiguiente, lograr los objetivos previamente establecidos.

CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- La centralización administrativa, como primera modalidad de la administración pública federal, es una forma de organización del aparato administrativo fundada en una estructura lineal, jerárquica o piramidal

de las distintas unidades administrativas en la cual las unidades supervisoras tienen respecto de las inferiores los siguientes poderes, según Gabino Fraga: poder de nombramiento, poder de mando, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder de revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia. De ésto se deriva una gran concentración en la toma de decisiones ya que, según este mismo autor, "no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultades de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus detrminaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniéndo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución"(40).

Mediante la centralización administrativa fluyen pues las decisiones de manera directa del nivel superior al nivel inferior, ya que esta forma de organización existe cuando los órganos se encuentran en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública federal que, en nuestro caso, es el presidente de la República.

40. Fraga, Gabino. ob. cit. p.166.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- Otra forma de organización de la administración pública federal en nuestro país, es la descentralización administrativa que tiene lugar, según Gabino Fraga cuando "se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central"(41). Es decir, es una forma de organización mediante la cual el Estado crea entidades públicas que, en su organización y operación, gozan de una autonomía más amplia, y que poseen características sobresalientes como: personalidad jurídica propia que significa a groso modo,la posibilidad de contratar y obligarse con terceros; patrimonio propio, que significa que los recursos humanos, materiales, y financieros, pertenecen al ámbito exclusivo de dicho organismo, aunque sean recursos del Estado; autonomía orgánica, que implica la capacidad del organismo para autoorganizarse internamente; y autonomía técnica, que significa la capacidad del organismo para decidir autónomamente sus procedimientos y técnicas de trabajo.

Ahora, la descentralización administrativa tiene tres grandes facetas, según Gabino Fraga, y son: la descentralización por servicio, descentralización por región y la descentralización por colaboración.

41. Fraga, Gabino. ob. cit. p.165.

A) La Descentralización por Servicio, implica la creación de organismos autónomos que tienen como propósito la prestación de servicios públicos, la administración de recursos del Es-Estado o en general están encaminados a cumplir finalidades del Estado, es decir, "la actividad pública que tiene encargada la realiza en nombre y en interés del Estado"(42). Ejemplos de ello en nuestro país son el Instituto Mexicano del Seguro Social, I.S.S.S.T.E., y Petróleos Mexicanos, entre los principales.

B) La Descentralización por Región,según el mismo autor "consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a mejorar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial"(43). Se dice,pues, que son descentralizados por región los municipios porque son entidades territoriales con personalidad jurídica y patrimonio propio, que existen fundamentalmente para prestar servicios públicos.

C) Por último, la Descentralización por Colaboración "se origina cuando el Estado va adquiriéndo mayor ingerencia en la vida privada...lo que viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas".(44). Es decir, son

42. Fraga, Gabino. ob. cit. p.209
43. Fraga, Gabino. Ibidem. p.218
44. FRaga, Gabino. Ibidem.p. 208

aquellos organismos creados en un esfuerzo conjunto por el Estado y los particulares o solamente por éstos con la anuencia del Estado para cumplir con fines públicos originalmente asignados al Estado. Como ejemplos de esta modalidad tenemos: las universidades privadas y las asociaciones de industria y comercio como la CONCANACO y la CONCAMIN, entre otras. Generalmente tienen cabida cuando se requiere de una preparación técnica especializada de que se carece en las dependencias públicas.

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.- En relación a esta modalidad la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 16 establece que "corresponde originalmente a los titulares de la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos el tramite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 cualquiera de sus facultades,excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas precisamente por dicho titular"; y el artículo 17 de esta misma Ley establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia,

las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con organos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbibito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Para Gabino Fraga la desconcentración administrativa consiste en la"delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente" (45).

De todo lo anterior se deduce que la desconcentración administrativa es una modalidad de la centralización administrativa mediante la cual, por razones de carácter técnico, territorial o funcional, se crean ciertos órganos o se delegan ciertas funciones que producen una relativa autonomía.

A) La Desconcentración de carácter Técnico.-Es la de aquellos órganos que se desconcentran con una cierta autonomía, pero el presupuesto y personal es parte de la dependencia central sólo que manejados por estos organismos, conforme a los lineamientos establecidos. Los ejemplos más claros en nuestro país en relación a esta modalidad son el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Nacional de Bellas Artes respecto de la Secretaría de Educación Pública.

45. Fraga, Gabino. ob. cit. p.165.

B) Desconcentración Territorial.- Son los organismos que se crean cuando por razones de carácter territorial es conveconveniente y necesario acercar trámites y servicios al lugar de los usuarios. Los ejemplos más claros en México en relación a esta modalidad son las delegaciones regionales que cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal tienen en diversos lugares de la geografía territorial nacional.

C) Ahora, en relación a la Desconcentración Funcional ésta es una delegación simple que consiste en un mecanismo de trabajo que permite que los superiores jerárquicos deleguen en los inferiores algunas funcioes no exclusivas de otra unidad (no se crea un órgano específico).

EMPRESAS PUBLICAS.-Otra modalidad de la Administración Pública Federal son las empresas de participación estatal que sesegún Gabino Fraga "es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país"(46). Son empresas que se organizan generalmente como sociedades mercantiles y su creación obedece a la voluntad conjunta entre los particulares y el Estado, o de una manera originaria por cualquiera

46. Fraga, Gabino. ob. cit. p.165.

de los dos con una aportación de capital posterior a su creación. Esta modalidad de la organización administrativa a su vez tiene un doble carácter y puede ser de participación estatal mayoritaria o minoritaria; la principal diferencia consiste en que en la primera modalidad la aportación estatal debe ser igual o superior al 50% del capital, con lo que se reserva el derecho de nombrar a la mayoría de los integrantes del órgano de gobierno de la empresa; en el segundo caso, la aportación estatal es inferior al 50% del capital y pierde por tanto, el derecho a nombrar a los directivos de la organización.

LOS FIDEICOMISOS.- Los fideicomisos es otra modalidad de organización de la Administración Pública Paraestatal y son aquellos organismos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Estas son pues las modalidades de la organización de la Administración Pública Federal en México mediante la cual el presidente de la República, como autoridad suprema de la ad-

ministración pública federal, se auxilia para llevar a cabo las complejas e inumerables funciones y tareas que tiene en-encomendadas por ley, a las cuales debera dar respuesta de manera satisfactoria. Sólo que para el cumplimiento de esta encomienda, el presidente de México cuenta con un numeroso grupo de funcionarios que le son incondicionales en cada una de las diversas áreas del quehacer público cuyos funcionarios actuan por ordenes o a iniciativa del presidente de la República, por tanto, los aciertos o errores de los colaboradores directos del Presidente son responsabilidad exclusiva de éste.

Esta es nuestra organización administrativa y el papel que juega el presidente de la República como titular de esta es-estructura administrativa. Una prueba más de un régimen de gobierno de rango propiamente presidencialista.

3.2. LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En el apartado anterior nos referimos a como se encuentra organizada la Administración Pública Federal para el mejor funcionamiento del sistema de gobierno.

Ahora nos vamos a referir al estudio y análisis de las principales funciones que debe cumplir la administración púpública federal para dar respuesta satisfactoria a las demandas que una sociedad cada vez más exigente reclama o plantea al gobierno mexicano, pues éste tiene asignado por ley el deber y la obligación de dar atención satisfactoria a las necesidades de la colectividad.

Al respecto el artículo 25 de nuestra Constitución, en su primer párrafo, establece que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales". Ahora, en el párrafo segundo se establece que "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Costitución".

De lo anterior se deriva que es responsabilidad exclusiva del Estado en general,y del gobierno mexicano en concreto, la rectoría del desarrollo nacional en sus diversas modalidades,

primero como creación de la riqueza y después mediante la vigilancia garantizar el cumplimiento de una redistribución de la misma riqueza más o menos equilibrada,a través de la prestación de los servicios públicos de manera satisfactoria.Asimismo y segun este artículo "al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollod de la nación" sólo que las áreas estratégicas quedan reservadas de manera exclusiva para el sector público o gobierno.

De lo anterior se deduce que aunque es competencia exclusiva del gobierno la creación y distribución de la riqueza, se otorgan concesiones a los sectores social y privado para que de manera conjunta con el Estado contribuyan de manera armónica al engrandecimiento nacional, sólo que, como se dijo anteriormente, el Estado se reserva el derecho de regular la actividad de los grupos sociales o de los particulares y el control y manejo de los recursos o áreas estratégicas, con la finalidad de contribuir de manera imparcial al bienestar nacional.

Para llevar a cabo las tareas que compete realizar al gobierno se han elaborado una serie de leyes y reglamentos con la finalidad de que los responsables de una determinada acti-

vidad no actúen de manera caprichosa sino que se sujeten a las normas establecidas. Al respecto, el artículo 26 de nuesnuestra Constitución representa la norma más general en relación a la planeación de las actividades públicas en nuestro país que dice " el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez,dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

Ahora, para hacer frente a esta gran responsabilidad que se le atribuye al Estado, como gran conductor de los reclamos sociales, la administración pública federal juega un papel determinante pues es a través de ésta como se relaciona al Estado con la sociedad y mediante la cual se concretizan las actividades del Estado, sólo que para materializar las actiactividades del Estado a través de la administración pública ésta lo hace de manera organizada mediante las diversas funciones generales que en nuestro país se le han asignado como son: las funciones de planeación, hacendaria o de financiamiento, control y evaluación, administración de personal y la función de obras públicas, sobre las cuales hablaremos a continuación.

LA FUNCION DE PLANEACION.-En relación a la planeación son diversas las definiciones que sobre ella se tienen, en este caso nos vamos a basar en la concepción que sobre la misma tiene Pichardo Pagaza al plantear que "la planeación es una función de la admistración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración"(47). De aquí se deriva que la función de planeación es realmente importante pues la estrategia en la planeación es la manera como se hace frente a los grandes problemas de la nación, conforme a las orientaciones políticas básicas, ordenando los recursos con que se cuenta y las decisiones, así como la conducción de las acciones públicas de manera clara, organizada y eficaz.

Ahora, los principios básicos sobre los que se rige esta función son:

A) La Racionalidad.- Que consiste en la selección inteligente de las alternativas de acción que nos permiten un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles.

47. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de Mexico. edit. INAP-CONACYT Ia. edic. t.II P.16

B) La Previsión.- Que significa la formulación anticipada de las acciones a seguir.

C) La Universalidad.- Que implica la incorporación de todas las fases del proceso administrativo en la planeación.

D) La Unidad.- Que significa la posibilidad de integrar planes, programas y proyectos en un todo orgánico que puede ser coordinado.

E) La Continuidad.-Esto consiste en que la planeación no tiene fin, siempre hay algo que hacer.

F) La Inherencia.- Que significa que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana, el Estado o la empresa privada deben planear la forma de alcanzar sus objetivos.

Ahora, sus etapas son:

A) La Formulación.- Que consiste en la definición de objetivos y metas estimadas factibles de alcanzar, recursos, plazos y prioridades.

B) La Discusión y Aprobación.-En esta etapa se busca la aprobación de los órganos superiores de la organización y se busca que exista coherencia y consistencia con los objetivos del gobierno.

C) La Ejecución.- En esta etapa es en la que se realizan permanentemente las acciones específicas de las obras para la realización del plan.

D) El Control y la Evaluación.- Que implica la verificación y evaluación de las acciones emprendidas para ver el grado de cumplimiento entre lo programado y lo hecho para, en su caso, aplicar las medidas correctivas correspondientes.

En realidad, la planeación como función de la Administración Pública Federal da una gran fortaleza al presidente de la República pues a él compete, a través de uno de sus colaboradores directos, el diseño y la estructuración del Plan Global de Desarrollo al cual deberán de sujetarse todos los demás planes y programas a corto y mediano plazo. La justificación de lo anterior se encuentra en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente que se refiere a los asuntos que corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre los cuales se encuentran: - "proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente"; y "proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que al efecto convenga el Ejecutivo Federal". La planeación supone, entonces, concentración del poder económico, político y social y

esta concentración se produce en el tronco medular del poder ejecutivo federal.

De lo anterior se deriva que entre la planeación y la actividad política existe una estrecha vinculación pues en la actualidad muchos de los actos políticos se llevan a cabo a través de un riguroso proceso de planeación. En la actualidad la planeación es la actividad que une las tareas políticas a las funciones administrativas pues mientra que los métodos de la planeación son básicamente administrativos, la elección de objetivos y el establecimiento de prioridades entre ellos es, principalmente, una acción política. De esto se podría deducir que la naturaleza política de la planeación consiste en que la planeación supone la fijación de objetivos generales y de largo plazo para la sociedad, tarea que se considera plenamente de naturaleza política. En síntesis, toda actividad económica, política y social requiere de un proceso o método de planeación riguroso.

LA FUNCION DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.-Mediante la función de programación y presupuesto el presidente de la República tiene luz verde para determinar caprichosamente qué programas o áreas le interesan más y por tanto conceder un mayor presupuesto para llevarlos a cabo. Es decir, el Presidente tie-

ne facultades para decidir a quién se apoya y a quién no, aspecto que le da una gran fortaleza política, económica y social con el consecuente debilitamiento de otras instancias, como el Congreso de la Unión.

Lo anterior se encuentra fundamentado en las amplias facultades que sobre esta materia se concede al titular del ejecutivo federal, cuyo ejercicio se efectúa a través de uno de sus colaboradores directos pues, conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los siguientes asuntos: fracción XIV, proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades políticas del desarrollo nacional; conforme a la fracción XV le corresponde formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito federal, a la consideración del presidente de la República.

Entre la función de programación y presupuesto y la función de planeación existe una estrecha vinculación pues la programación, dentro de la función de planeación, adquiere un papel vital ya que en esta función se traducen las políticas

y estrategias nacionales en proyectos, tareas y acciones calendarizadas definiéndose los responsables de su ejecución, el monto de los costos requeridos, y la necesaria asignación de los recursos. En síntesis, la elaboración de diversos programas nacionales, sectoriales, regionales e institucionales constituyen la parte operativa de la planeación.

De lo anterior se deduce que mientras que la función de planeación consiste, como ya se vio anteriormente, en fijar los grandes objetivos y señalar los criterios y políticas básicas para su ejecución, en la función de programación y presupuesto se trata de la definición de tareas, acciones, y proyectos específicos, el señalamiento de los responsables de la ejecución y,como complemento importante, el cálculo de los costos de cada programa.

LA FUNCION HACENDARIA.- Esta es otra de las funciones de la administración pública federal que fortalece considerablemente al presidente de la República, pues es el proceso mediante el cual el gobierno federal capta los recursos monetarios de una diversidad de fuentes para efectos de financiar el desarrollo nacional.

Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones II, III y XI, co-

rresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los siguientes asuntos: proyectar y calcular los ingresos de la federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales....; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal; y cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales. Como se puede observar, este proceso de financiamiento proviene principalmente de la recaudación directa de los impuestos,derechos, productos y aprovechamientos;así como de la obtención de recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior y en el exterior del país.

Ahora, nos podemos preguntar qué se entiende por cada una de estas fuentes directas de financiamiento. En relación a los impuestos,que significan la principal fuente de captación de ingresos propios para el Estado, son las prestaciones en dinero y en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos. Entre los principales están: el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto sobre la renta, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto al petróleo, impuesto sobre importaciones y exportaciones, entre otros.

Entre las obligaciones de los mexicanos, según el artículo 31 constitucional en su fracción IV, "es una obligación contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; y el artículo 73 de la misma ley en su fracción VII se refiere a que una de las fafacultades del Congreso es la de "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".

En relación a los aprovechamientos, productos, derechos y empréstitos, los podríamos definir de la siguiente manera:son aprovechamientos, los intereses causados por el pago inoportuno de alguno de los servicios que se hubieren recibido; son productos, la renta que se obtiene por el alquiler de un inmueble o venta de sus propios bienes; son derechos, el pago por el servicio público que se recibe directamente del Estado y por último, en relación a los empréstitos como fuente de financiamiento, el artículo 73 constitucional en su fracción VIII faculta al Congreso de la Unión "para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación".

En síntesis, la generación de los recursos para financiar las actividades del sector público es el aspecto básico de la función hacendaria.

Ahora, el Estado no puede estar sujeto a la eventualidad de que los particulares acepten o no proporcionarle medios económicos para cumplir con sus responsabilidades, la función hacendaria es,por tanto, imperativa, es decir, es un acto de soberanía del Estado que tiene su reflejo más nítido en los impuestos.

FUNCION DE CONTROL Y EVALUACION.- El control y la evaluación son dos partes esenciales de la planeación, pues mientras que el control permite comprobar sistemáticamente el adelanto en el trabajo indicado, la evaluación tiene como objetivo medir la eficacia de los resultados alcanzados, contra los objetivos preestablecidos en el plan. Es decir, el control es concebido como la fase del proceso administrativo que efectua la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. Es decir, específicamente hablando,el control se encamina a detectar las desviaciones que registre una acción en la practica, mas que concretarse a los aciertos logrados. La concreción real de la confrontación realizada frente a lo programado, se dá cuando es posible corregir tales desviaciones de manera oportuna y

efectiva. La evaluación en cambio, es un proceso permanente que se realiza en todas las etapas de la planeación, su papel es confrontar los medios con los fines, propositos con realizaciones y es también conocer la forma en que se alcanzan estos fines u objetivos. En síntesis, la evaluación es un ejercicio de juicio esencialmente valorativo que sirve de elementos tanto cualitativos como cuantitativos.

Según el artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal; inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de ser-

vicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

La función de control y evaluación de la administración pública se elevó a rango de Secretaría de Estado en el sexenio pasado y su objetivo era la renovación moral de la socieedad. En efecto, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se pretende armonizar y modernizar el sistema de control y evaluación de las dependencias públicas, pues la finalidad es integrar en una sola dependencia las facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control de la administración pública centralizada y paraestatal; asimismo, sancionar o denunciar las irregularidades que se detecten ante las autoridades correspondientes. Mediante esta Secretaría de Estado, y como una estructura administrativa que depende directamente del ejecutivo federal, y con atribuciones para actuar en todas las dependencias y entidades públicas, permite al presidente de la República mantener un control riguroso sobre el manejo de los ingresos y egresos de la federación, conocer la forma y eficiencia con que se utilizan esos recur-

sos así como tener el control del avance de los planes y programas en relación a los objetivos y metas establecidas.

Esta función de control y evaluación es un mecanismo más de fortalecimiento del presidente de la República que trae consigo el debilitamiento de las demás autoridades políticas y administrativas de nuestro país. El presidente de la República todo lo controla.

LA FUNCION DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.- Las bases jurídicas de la administración de personal las encontramos en nuestra Constitución Política. Al respecto, el artículo 5 de esta magna Ley establece que "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos". Esto significa que cualquier persona que reuna los requisitos o carácteristicas que las leyes específicas establezcan, tienen el derecho a solititar su ingreso a la administración pública o a la iniciativa privada en general. Asimismo, en el párrafo segundo de este mismo artículo se establece que"nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento".

En la administración pública de México, como en la de cualquier otra nación, la administración de personal es, sin lu-

gar a dudas, una de las áreas que mayor importancia reviste ya que a través de ella los recursos humanos se integran y desarrollan en beneficio de la organización, de sus etapas de formación, hasta las de crecimiento y consolidación.

La administración pública federal, como parte del Estado, está integrada por personas organizadas de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres que le dan estructura al aparato de la administración pública, denominado también burocracia. Es decir, las personas son el elemento clave que integra todas las organizaciones sociales y muy particularmente la administración pública nacional. Se afirma con toda certeza, que la administración pública no puede ser considerada como el estudio de estructuras, normas legales, unidades o procesos presupuestales. Toda administración es esencialmente administración de personal o, dicho de otra forma, las personas gobiernan a las personas.

Las etapas básicas de esta función son:

A) Ingreso al Servicio.- Que tiene como objetivo incorporar a la administración pública a los mejores hombres, a fín de que el Estado cumpla con eficiencia y honestidad sus planes y programas en beneficio de la sociedad a la cual sirve.

B) Sueldos y Salarios.- Etapa implica principalmente el pago en efectivo por el servicio que un empleado público le presta al Estado, aunado a otras prestaciones que pueden ser en efectivo o en especie; es decir, que exista concordancia entre lo que se hace y lo que se recibe, dicho de otra manera "a igual trabajo igual salario".

C) Capacitación y Desarrollo.- Esta tercera etapa consiste en el diagnóstico, diseño y operación de diversos programas de capacitación, así como su correspondiente evaluación y seguimiento, los cuales tendrán como objetivo principal el contar con servidores públicos más eficientes y mejor capacitados para el desempeño del servicio que se le encomiende y, ante todo, que se encuentre comprometido con los objetivos y las metas previamente establecidos por la dependencia pública correspondiente.

D) Motivación.- Esta etapa tiene como objetivo desarrollar en los trabajadores públicos las actitudes o comportamientos que al mismo tiempo que se sientan identificados con los objetiobjetivos y las metas de la dependencia a la que prestan el servicio, se sientan comprometidos a mejorar el desempeño de su trabajo.

E) Evaluación.- Esta última etapa consiste en conocer en que grado se cumplieron los objetivos y metas previamente estaestablecidos,así como los programas de cada uno de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, a fín de corregir con oportunidad las desviaciones que se hayan detectado en cuanto a su actitud y aptitud en el trabajo.

LA FUNCION DE ADQUISICION Y OBRAS PUBLICAS.-La función de adquisición consiste en la traslación del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo a los medios o formas establecidos para ese efecto, en la que el comprador es una dependencia o entidad del sector público. En la economía mexicana el sector público federal es hoy en día el principal demandante de bienes y servicios, pues éstos le son indispensables para el debido cumplimiento de sus atribuciones. Entre los bienes que demandan las oficinas públicas pueden ser principalmente materias primas, bienes muebles, de consumo o de inversión, bienes de procedencia extranjera, bienes de línea, bienes de fabricación especial o de adquisición repetitiva.

En relación a las obras públicas, el artículo 31 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público "evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades públicas". Las obras públicas son, sin lugar a dudas, una de las formas en que se manifiesta el desarrollo de los pueblos, y sus mejores niveles de vida se consiguen a través de estas obras. Tales obras se manifiestan de diversas maneras como son: obras de servicios municipales, obras públicas de comunicación, obras de infraestructura eléctrica, obras industriales y otros tipos de obras públicas. Es muy común escuchar que "gobernar es construir".

Las obras publicas son actividades que se regulan por la Ley de Obras Públicas, la cual tiene como objetivo la regulación de las acciones referentes a la planeación, programación,presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas realizadas por el gobier no federal.

Se entiende por obra pública todo trabajo que tenga como objeto la creación, construcción, la conservación o la modificación de los bienes inmuebles. Es decir, como obras públicas están la construcción, reconstrucción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de determinados bienes inmuebles; los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción,procesamiento y almacenamien-

to de los recursos naturales del suelo y del subsuelo; trabajos para mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país; instalaciones para la cría y desarrollo pecuario e infraestructura agropecuaria; obras públicas para los desmontes subsuelos, nivelación de tierras y otras obras que tiendan a conservar el suelo, el agua y en general el medio ambiente.

La ejecución de las obras públicas por parte de las dependencias y entidades públicas puede llevarse a cabo mediante dos modalidades que son: por contrato, en donde la obra pública es realizada por particulares; y por admlinistración directa en donde la obra es efectuada directamente por el gobierno.

Tanto las adquisiciones como las obras públicas que se realizan mediante contrato o a través de particulares se encuentran regulados por el artículo 134 de nuestra Constitución,la cual en el parrafo segundo establece que "las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la construcción de obra que realicen, se adjudiquen o lleven a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abiero públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio

calidad, financiamiento, oportunidad, y demás circunstancias permanentes".

La normatividad y vigilancia del cumplimiento de estas disposiciones estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación. A la primera corresponde establecer las normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública; y a la sagunda,compete vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación,contabilidad y evaluación.

Estos son pues los órganos responsables de establecer la normatividad a la que deberán sujetarse todas las dependencias y entidades públicas, y turnar el caso a las autoridades correspondientes cuando se detecten serias desviaciones cuyos infractores se harán acreedores a severas penas administrativas y penales. Lo anterior se debe a que el área de adquisiciones y obras públicas se presta con facilidad a la corrupción de servidores públicos y de ciudadanos privados, quienes reconocen en esta actividad campo fértil para el enriquecimiento ilícito.

En general, se podría decir que en nuestro país el gobierno federal es un gran constructor, de hecho, se podría decir que el gobierno constituye el principal motor de la economía nacional, pues se considera el más importante constructor de toda clase de obras. Es decir, la mayor proporción del gasto público anual se destina a la inversión de capital encaminada a la edificación, remodelación y mantenimiento de las diversas obras a cargo del sector público; aunado a otra gran proporción del presupuesto nacional que se destina a la adquisición de equipos, bienes y servicios. Por ello, la función de adquisición y obras públicas es de fundamental trascendencia para el gobierno federal mexicano.

En síntesis, se podría decir que mediante las funciones de la administración pública federal se fortalece considerablemente el poder del presidente de la República,dado que la Administración Pública Federal es un órgano auxiliar directo del titular del poder ejecutivo federal convirtiéndose de esta forma al Presidente en el principal planeador,dispensador, recaudador, etc., al mismo tiempo que cuenta con la disciplina absoluta de la mayoría de los integrantes del órgano encargado del análisis y discusión de los principales planes y programas del gobierno: el Congreso de la Unión.

3.3. LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL PRESIDENTE Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Conforme al artículo 25 constitucional corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual se vale de una serie de planes y programas que tienen como objetivo que dicho desarrollo sea integral y que se fortalezca la soberanía. Para tal efecto, y según el artículo 26 de la misma ley, "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, sosocial y cultural de la nación". La planeación será democrática, en virtud de que participarán en ella los diversos sectores de la sociedad, recogiéndose de éstos sus principales demandas y aspiraciones para incorporarlos a un plan global y nacional del desarrollo al cual se sujetarán obligatoriamente los demás programas de la administración pública federal. Asimismo,la ley facultará al poder ejecutivo federal para que éste establezca losprocedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. De igual

forma determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Es decir, la planeación democrática se convierte en un instrumento de gobierno para transformar la realidad social en forma ordenada y racional.

Una de las actividades más importantes de la administración pública consiste en formular los planes y programas que servirán como guías en las actividades y proyectos complejos vinculándolos a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución. Al respecto, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, en su primera fracción, que uno de los asuntos que compete realizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la de proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente.

Esta atribución antes era competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédtio Público, pero como quiera que sea la elaboración del plan nacional de desarrollo es competencia de

una dependencia de la adiministración pública federal,que depende directamente del poder ejecutivo federal y, por ende, del presidente de la República. Por tanto, éste es el encarencargado de fijar las políticas en materia económica, polípolítica y social a seguir ya que todos los demás planes y programas tienen que sujetarse obligatoriamente al plan nacional de desarrollo.

El plan nacional de desarrollo fija los grandes objetivos de la nación y establece las prioridades que permiten enfrentar los problemas más graves de nuestro país. Contiene diagnósticos, estrategias de pólítica e incorpora las orientaciones de consulta popular. El plan nacional de desarrollo como guía superior, es un ordenamiento para el desarrollo socio-económico del país, basado en los grandes objetivos nacionales derivados de la constitución política; pretende ser un instrumento flexible para hacer coherentes las acciones del sector público, crear el marco que induzca y concerte la acción social y privada y coordine la acción intergubernamental.

En general, se podría decir que el plan nacional de desarrollo fija nítidamente los grandes objetivos y las metas de la nación, establece las prioridades que permiten enfrentar los problemas más graves de nuestro país, define los puntos de la acción pública; contiene diagnósticos y estrategias de polí-

tica e incorpora las orientaciones de consulta popular; no contiene exceso de cifras que dificulten su entendimiento y comprensión (éstas se encuentran en los programas operativos anuales). En síntesis, el plan tiene un carácter fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales a las que deberán sujetarse los demás programas, es decir, señala el compromiso que el Estado asume ante la sociedad civil frente a la situación económica actual.

Ahora, las características o lineamientos principales que deben contener los planes globales para el desarrollo son: expresar el compromiso en materia de desarrollo económico y social asumido por el presidente de la República para un peperiodo determinado; regir el contenido de los programas que se generan en el plan global de desarrollo; ser un instrumento que exprese los propósitos, políticas y programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo; proponer un marco obligatorio para toda planeación del gobierno federal; constituir un indicador de los señalamientos para la política de mediano plazo, que se articule con la política de corto plazo; deben de indicar qué programas sectoriales,institucionales, regionales y especiales deberán de ser elaborados. En síntesis, deben de ser la norma para la integración y contenido de los principales instrumentos de la política anual,

como son el presupuesto de egresos de la federación, las iniciativas de ley de ingresos, los convenios de coordinación entre la federación y estados, y los contratos, pactos y convenios que establezcan el sector público federal y los sectores privado y social. Es decir, la estrategia específica del plan global debe de orientarse hacia la recuperación de la capacidad de crecimiento y a elevar la calidad del desarrollo mediante una distribución más equitativa de la riqueza, para lo cual se deberán de afrontar los graves problemas que aquejan a nuestro país, esto es, se deben de implantar medidas o políticas encaminadas a abatir la inflación, proteger el empleo y el consumo básico.

Existe pues, en nuestro país, un plan global de desarrollo con ámbito espacial a nivel nacional y un alcance temporal de seis años, que sirve como rector o establece los lineamientos generales a los que deberán de sujetarse los diversos programas federales. En la Ley de Planeación se encuentran los tipos de programas que se elaborarán, sujetándose a las previsiones y objetivos del plan global de desarrollo.

En estos últimos años se han establecido grandes programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y los programas operativos anuales con las características que a continuación plantearemos:

A) Los Programas Sectoriales.- Tienen un ámbito espacial que comprende el territorio nacional, y un alcance temporal de seis años y especifican los principales objetivos, prioridades y políticas de cada uno de los sectores administrativos en que se clasifica a la administración pública federal, y contienen las estimaciones de los recursos que se requieran y sobre todo, se determinan los responsables de su ejecución.

B) Programas Regionales.- Se refieren a regiones prioritarias o estratégicas que rebasan la extensión territorial de una entidad federativa,y tienen un alcance temporal de seis años; como ejemplo tenemos el programa regional de franjas fronterizas.

C) Programas Institucionales.- Son elaborados por las entidadades de la administración pública federal y están obligados a sujetarse a las previsiones programadas por el sector al que corresponden, según la actividad que desarrollen. Estos programas tienen un ámbito espacial a nivel nacional o regional,y una duración de sies años. El ejecutivo federal decidirá cuales serán los programas que deben ser elaborados de acuerdo a las previsiones del plan global de desarrollo, así como el plazo en el que deben de ser presentados.

D) Programas Especiales.-Estos programas consideran las prioridades del desarrollo integral del país, las del plan nacio-

nal de desarrollo y las de ciertas actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

E) Programas Operativos Anuales.- Estos programas podrán ser globales, sectoriales, regionales e institucionales, con las mismas características de los programas anteriores con la única diferencia de que en este caso se trata de programas anuales que se reducen al ámbito temporal de un año, los cuales deberán ser elaborados y presentados con oportunidad para su incorporación en el presupuesto de egresos correspondiente al año siguiente al de su elaboración.

De todo lo anterior se podría decir, que una de las tareas más importantes de la administración pública federal consiste en formular programas para realizar actividades y proyectos complejos, vinculándolos a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

Fundamentalmente existen dos tipos de programas, a saber: los programas de inversión y los programas de operación. Los primeros también son conocidos como programas de gasto de capital, en virtud de que estos consisten en la construcción de obras físicas que incrementan los activos, o sea, el capital fijo del país, y se integran por un conjunto de proyectos que, a su vez, se descomponen en obras y trabajos; los programas operativos, también denominados programas de gasto co-

rriente, están destinados a la adquisición de servicios o mercancías y pagar emolumentos que se usan y agotan durante el propio ejercicio, y constan principalmente de tareas o actividades.

Parafraseando a Pichrdo Pagaza, programa es el concepto que ordena y vincula cronológica, espacial y técnicamente las acciones y actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta específica que contribuirá, a su vez, al logro de las metas y objetivos del plan.

Sintetizadamente, se podría decir que los programas son los elementos operativos que permiten ordenar las acciones para facilitar la consecución de los objetivos y las metas previamente establecidos.

Los programas centrales del plan global deben cubrir aspectos fundamentales de la sociedad civil; entre los principales programas que son indispensables en nuestro país están los de alimentación, eduación, salud, vivienda, abasto popular, servicios públicos y empleo productivo, entre otros. En este sexenio de Salinas de Gortari se ha implantado un macroprograma: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa pretende dar cobertura a las necesidades relativas a los anteriores rubros, sólo que, el programa se ha convertido en un formidable foro de carácter político, en virtud de que

no se destina a la satisfacción de las necesidades elementales de los que menos tienen, como es su "slogan", sino que se favorece principalmente a las regiones en donde el gobierno federal enfrenta la mayor oposición al régimen, como es el caso, en nuestros días, del estado de Michoacán.

Otros programas que requieren de atención inmediata son la integración del sistema de comunicaciones y transportes, que incluye carreteras, ferrocarriles, aviación, puertos y el sistema de telecomunicaciones; evitar la destrucción y explotar racionalmente recursos naturales como el agua, tierra, bosques, selvas, minerales e hidrocarburos; productividad y capacitación; desarrollo rural integral;desarrollo industrial y comercio exterior; empresa pública; turismo; desarrollo tec nológico y científico; recursos del mar; energéticos; minería ecología y ciudad de México, entre otros. Todos bajo la coordinación de las cabezas de sector acorde con las actividades que les corresponde desarrollar.

En términos generales podríamos decir que es responsabilidad exclusiva del titular del poder ejecutivo federal la conducción y planeación del desarrollo nacional, toda vez que tanto los planes como los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales deben de ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República a tra-

vés de una de las dependencias directas de que se auxilia en dicha labor. Esto se fundamenta en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción XVI que establece que es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal". En lo referente a los proprogramas sectoriales, cada una de las dependencias coordinadoras de sector son las responsables de elaborar su programa pero previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como secretaría globalizadora. Ahora, en relación a los programas institucionales serán sometidos a la aprobación del titular de la dependencia bajo la cual se encuentre la coordinación del órgano o entidad admninistrativa de que se trate, pero también bajo los lineamientos establecidos en el plan global.

De lo anterior se deduce que los presidentes en México se convierten en los principales responsables del desarrollo de nuestro país pues finalmente, directa o indiractamente, son ellos quienes tienen la facultad de aprobar o negar un plan, programa o proyecto a desarrollar.

Con esto queda de manifiesto, una vez más, la importancia de la administración pública federal, como órgano auxiliar

del presidente de la República, en la integración y ejecución de los planes y programas encaminados a lograr el desarrollo de nuestro país.

3.4. LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La necesidad de sectorizar a la administración pública federal en México fue resultado de un acelerado crecimiento del sector público paraestatal, el cual obedece a diversas razones de Estado, por ejemplo:la necesidad de explotar nuestros recursos naturales que por ley solo compete hacerlo al Estado, como es el caso del petróleo y la energía eléctrica; la necesidad de atender servicios públicos prioritarios como el transporte, a través de los ferrocarriles nacionales y el sistema de transporte colectivo (METRO); la necesidad de estimular la inversión privada en ciertos campos; la convivencia de no permitir el cierre de ciertas fuentes de trabajo; la necesidad de regular ciertos procesos económicos como la CONASPO; la necesidad de suplir o complementar la inversión privada insuficiente; etc. En fin, numerosas razones válidas que explican la expansión del sector paraestatal.

Por otro lado, para ejercer un control adecuado por parte de las máximas autoridades en el país, sobre la gama de organismos que conforman el sector paraestatal, surgió esta necesidad de sectorizarlos según la naturaleza de sus actividades bajo la coordinación de una dependencia de la administración pública federal con funciones afines a la actividad del órgano coordinado. Según la versión de Alejandro Carrillo Castro, el imperativo era "organizar al gobierno para organizar al país".

El acuerdo por medio del cual las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo correspondiente,fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de enero de 1977, bajo los siguientes considerandos:

Primero.- Que la organización de las actividades de la administración pública federal constituye el supuesto indispensable para el incremento de la productividad de las entidades paraestatales en general y que para ello es conveniente distribuir en forma más equilibrada la coordinación y control que el ejecutivo federal debe realizar sobre las mismas.

Segundo.- Que en la ley orgánica de la administración pública

federal se establecen las funciones que corresponden a las secretarías de Estado y departamentos administrativos y se determinan las bases que permiten la organización sectorial, a fin de contar con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno.

Tercero.- Que al encomendar a las dependencias directas del ejecutivo la coordinación de las acciones de aquellas entidades de la administración pública paraestatal que tengan relación estrecha con el sector de su responsabilidad, se quiere lograr una mayor coherencia operativa y evitar duplicaciones o contradicciones.

Cuarto.- Que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las entidades de la administración pública paraestatal, conducirán sus relaciones con el ejecutivo federal a través de las secretarías de Estado o el departamento administrativo que éste determine para lo cual se ha dictado el siguiente ACUERDO:

- Artículo primero.-Las entidades de la administración pública paraestatal a que se refiere este acuerdo se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal, en cumplimiento a las disposicioenes legales aplicables, se realicen a través de la secretaría de Estado o departamentos administrativos correspondientes.

La sectorización de la administración pública federal, según Pichardo Pagaza se debe entender como "el acto jurídico-administrativo mediante el cual el presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. La sectorización, es por tanto, un sistema de trabajo"(48). Esta definición incluye tres elementos fundamentales, a saber: un sujeto activo, representado por la dependencia coordinadora del sector; los sujetos coordinados, representados por las entidades de la administración pública paraestatal sectorizados; y por último una acción, que es la de coordinar los fines y actividades de programación, evaluación y funcionamiento de las entidades agrupadas en el sector.

Entre los objetivos principales de la sectorización estaba el primer objetivo global que, como dijimos anteriormente,hacía imperativo organizar al gobierno para de esta manera organizar al país, lo que implicaba ordenar la vasta y compleja adminidtración paraestatal en sectores coordinados por un secretario de Estado o jefe de un departamento administrativo. Esto permitiría elevar la eficiencia de las entidades para fortalecerlas como un instrumento básico del Estado como rector del desarrollo. Se pretendía también convertir a las en-

48.- Pichardo Pagaza, Ignacio. obr. cit. p.223.

tidades paraestatales, agrupadas en cada sector,en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias centralizadas y, en sí, modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la administración pública federal.

Todo lo anterior se lograría mediante una reforma administrativa que facilitara el desarrollo económico y social del país, y que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas. Por lo tanto, según Carrillo Castro, "era necesario programar las acciones de reforma de la administración pública federal, con miras a que constituyesen un proceso institucional permanente, articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponden, que permitiera al titular del ejecutivo la programación global y la evolución permanente de los resultados obtenidos, a fin de que la administración pública pudiera transformarse en un instrumneto eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y ca-

paz de atender las prioridades fijadas por el titular del ejecutivo"(49).

Todo lo anterior, implica que las dependencias y entidades de la administración pública federal se conviertan en instrumentos con responsabilidades claramente establecidas que aseguren que las decisiones gubernamentales se traduzcan en los resultdos que el país demanda.

En síntesis, con la reforma administrativa se buscaría: simplificar estructuras regularizando las dependencias cuya organización resultara discutible, evitar duplicaciones en las actividades, reglamentar para que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y las unidades responsables de su ejecución, y se propicie la evaluación de los resultados; promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales; establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática y que permita al titular del Poder ejecutivo federal la reunión con sus colaboradores para efectos de evaluar resultados y, lo más importante, adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de los resultados de la administración pública federal directamente bajo la responsabilidad del presidente de la República.

49.- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. "Evolución de la Reforma Administrativa en México". Edit. porrua,s.a. 2a.edic. 1980 p.p.136-137.

Ahora, los criterios para la sectorización de las entidades de la administración pública paraestatal, en cada uno de los sectores administrtivos, consistirían en la afinidad entre los objetivos y actividades de los organismos coordinados y las funciones y atribuciones de la secretaría de Estado que se convertiría en cabeza de sector.

Asimismo, el fin de la sectorización es convertir a las dependencias directas del poder ejecutivo federal, secretarías de Estado o departamentos administrativos, en unidades de coordinación sectorial, con la idea de organizar de esta forma, por sectores de actividad, a la administración pública federal, con el único propósito de garantizar la vertebración de las acciones de las entidades paraestatales. Cada dependencia coordinadora de sector se convertirá en una unidad que tendrá a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales, con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer público en su conjunto.

De igual forma, las cabezas de sector tendrán, en relación a las entidades que coordinan, las atribuciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación y vigilancia, información y, en sí, acciones específicas encaminadas a establecer normas jurídicas e instrucciones sobre la organización administrativa. También corresponde a las cabezas de sector o

dependencias coordinadoras integrar los planes y programas de las entidades que se agrupan en su sector y presentarlo ante las dependencias globalizadoras, procurando que exista siempre concordancia entre los objetivos y metas individuales de sus entidades con los generales para cada sector administrativo, lo que les permitirá tener una concepción integral del sector. Todo lo anterior, bajo los criterios del respeto a la personalidad jurídica de las entidades paraestatales, manteniendo y conservando su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque obligándose a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto.

Así pues, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el titular del poder ejecutivo federal se propuso, según Carrillo Castro, "constituir a las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial, facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, que para tal efecto se agrupen en el sector de su competencia, y establecer mecanismos de coordinación que garanticen a nivel global, la congruencia de las activiades de la administración pública federal por medio de programas que permitan la fijación de políticas y la evaluación de resultados"(50).

50.- Carrillo Castro, Alejandro. obr.cit. p.141.

Mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece el sistama básico de intervención del presidente de la República en la programación, coordinación, evaluación y operación de las actividades de las entidades del sector paraestatal. Al respecto, el artículo 50 de la misma ley, establece que "las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales,para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector".

Mediante el proceso de la sectorización de la administración pública federal se permite al presidente de la República en nuestro país, ejercer un mayor y mejor control sobre las actividades de las entidades de la administración pública paraestatal, pues estas se encuentran agrupadas en los diversos sectores en que se clasifica a la administración pública federal que son: sectores económicos, de bienestar social y sectores políticos, conforme a la naturaleza de sus actividades.

Hasta hace algún tiempo, la ausencia de una real dirección y control sobre las entidades paraestatales, era casi total en México.

C A P I T U L O IV

EL SECTOR POLITICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En el capítulo anterior nos referimos a la organización de la administración pública federal, cuáles son sus principales funciones, cuáles los principales planes y programas de gobierno, y qué papel juega el presidente de la República en cada uno de estos aspectos como conductor directo de la administración pública federal. También se planteó de manera general cómo se da la sectorización de la administración pública federal, cuáles son los principales sectores, a saber: económico, político y social, y que fines se persiguen con ello.

Ahora, en este capítulo nos concretaremos al estudio y análisis del sector político, toda vez que nuestra finalidad es determinar el rol político que juega la administración pública federal en nuestro país, que tiene como característica, en su sistema de gobierno, un régimen netamente presidencialista cuyas características las hemos venido planteando a lo largo de nuestro trabajo. Asimismo, veremos qué dependencias de la administración pública federal fortalecen considerablemente al titular del poder ejecutivo federal; qué papel juega la diplomacia como dirección de las relaciones internacionales; qué papel las fuerzas armadas como instancias directas del presidente de la República en la defensa y supervivencia de la soberanía nacional; en política interior, mediante que

mecanismos se vale el gobierno en México para asegurar la estabilidad política y social, y resolver los graves problemas nacionales; cómo influyen los medios modernos de información para el control de la opinión pública; y cómo se ha ejercido el control por parte del gobierno federal sobre los procesos electorales como los procedimientos legitimadores de nuestras autoridades.

4.1.- LA POLITICA EXTERIOR

El presidente de la República en nuestro país es el responsable directo de conducir las relaciones exteriores con los demás países de la comunidad internacional. Sólo que, para llevarla a cabo, lo hace a través de una dependencia de la administración pública federal, que es la Secretaría de Relaciones Exteriores, como órgano auxiliar directo del presidente. Esta Secretaría es de una gran importancia y posee un carácter eminentemente político pues, a través de esta secretaría, se hace representar al Estado mexicano en el extranjero. Las atribuciones que competen a esta Secretaría, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las siguientes:

En el capítulo anterior nos referimos a la organización de la administración pública federal, cuáles son sus principales funciones, cuáles los principales planes y programas de gobierno, y qué papel juega el presidente de la República en cada uno de estos aspectos como conductor directo de la administración pública federal. También se planteó de manera general cómo se da la sectorización de la administración pública federal, cuáles son los principales sectores, a saber: económico, político y social, y que fines se persiguen con ello.

Ahora, en este capítulo nos concretaremos al estudio y análisis del sector político, toda vez que nuestra finalidad es determinar el rol político que juega la administración pública federal en nuestro país, que tiene como característica, en su sistema de gobierno, un régimen netamente presidencialista cuyas características las hemos venido planteando a lo largo de nuestro trabajo. Asimismo, veremos qué dependencias de la administración pública federal fortalecen considerablemente al titular del poder ejecutivo federal; qué papel juega la diplomacia como dirección de las relaciones internacionales; qué papel las fuerzas armadas como instancias directas del presidente de la República en la defensa y supervivencia de la soberanía nacional; en política interior, mediante que

I.- "...conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".

II.- "Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular..., velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos;..., y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero".

III.- "Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte".

IV.- "Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales".

VII.- "Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización".

VIII.- "Guardar y usar el gran Sello de la Nación".

IX.- "Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos".

X.-"Legalizar las firmas de los documentos que deben producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deben producirlos en la República".

El presidente de la República, como responsable directo de la política internacional, es quien representa al país hacia el extranjero y sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado mexicano;al presidente,en nuestro régimen presidencialista, corresponde celebrar los tratados y convenciones diplomáticas; al presidente corresponde reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros; el presidente decide con que paises se debe de romper relaciones diplomáticas; el presidente determina el sentido de las votaciones en los organismos internacionales. Estas facultades son pues de un gran relieve para nuestro país y en ellas, en nuestro régimen presidencialista, el presidente de la República tiene manos libres, pues por ley deben de someterse al Senado de la República, pero en México estos órganos, desde hace algún tiempo, han actuado, en la práctica, como una dependencia del ejecutivo federal.

En nuestro país al titular del poder ejecutivo federal se le atribuyen muy amplias facultades legales y jurídicas en materia de relaciones internacionales,y a ello obedece que en México el presidente de la República sea considerado el responsable directo de la política exterior, pues, conforme al artículo 89 de nuestra Constitución política vigente, son facultades y obligaciones del presidente:

II.- "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho...y remover a los Agentes Diplomáticos".
III.- "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolas a la ratificación del Congreso General".

Ahora, el artículo 73 de la misma ley, relativo a las facultades del Congreso, en su fracción XX, establece que es facultad del Congreso de la Unión "expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano". Y el artículo 76, que se refiere a las facultades exclusivas del Senado, dice que corresponde al Senado de la república "analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión".

La política exterior del país está considerada como una de las más avanzadas y progresistas del mundo ; pues la política de México frente al exterior es regida por el principio de la no intervención y autodeterminación de los pueblos; aunado a otros de importancia trascendental, como el de mantener el prestigio de México en la comunidad de naciones , mediante el

respeto a la independencia política y económica de cada país, así como contribuir a la consolidación y reforzamiento de la paz y seguridad de la comunidad internacional. Esta posición de México frente al exterior es una prueba de lo avanzado de su política exterior. Según González Casanova "hay una contradicción entre esa política y la que en el interior del país no logra las mediaciones necesarias para que la soberanía del pueblo mexicano se exprese mas concretamente en el sistema electoral, en el gubernamental, en la cultura, y en la política económica con justicia social"(51).

Ahora, quien representa al Estado en sus relaciones internacionales es el titular o jefe del poder ejecutivo federal; ante él acreditan los paises extranjeros a sus embajadores, y en su nombre, se negocian y se firman los Tratados internacionales.

4.2.- LAS FUERZAS ARMADAS.

Un elemento mas que contribuye de manera considerable al fortalecimiento del poder ejecutivo federal en nuestro país es la de que el presidente de la República, como titular de ese poder federal, tiene la facultad de disponer de la tota-

51.- González Casanova, Pablo. obr. cit. p.11.

lidad de las fuerzas armadas en México lo que le da el carácter de Comandante Supremo de las fuerzas armadas de la federación y de la guardia nacional, entendida ésta,como el conjunto armado no profesional y no permanente, que se ha de integrar en cada entidad federativa bajo las ordenes del cogobernador correspondiente. Agréguese al hecho mencionado que desde 1946 el entonces presidente Miguel Alemán creó un cuerpo militar selecto denominado guardias presidenciales con su propio Estado Mayor, que atiende la seguridad personal del presidente, que únicamente de él depende, y dispone de modernos armamentos y recursos logísticos. Su calidad de Comandandante Supremo de las fuerzas armadas de la federación y de la guardia nacional, le confiere la facultad de designar a los coroneles y altos jefes del ejército, incluyendo el nombramiento de los comandantes de las diversas zonas militares. Esta circunstancia establece una vinculación y una lealtad directas entre el presidente y los militares con mando de tropa en todo el país, no obstante que jerárquicamnete dependen del secretario de la Defensa Nacional.

Lo anterior, lo hace através de las dependencias de la administración pública federal de rango meramente político como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. El presidente de la República, con base en las anteriores

atribuciones, y como titular de las dependencias descritas, adquiere un carácter netamente político, pues através de la totalidad de las fuerzas armadas, ejército terrestre, marina y guardia nacional se busca custodiar la soberanía nacional y garantizar la seguridad interior del país.

En relación a las facultades y obligaciones del presidente en México, en lo relativo a las fuerzas armadas, el artículo 89 constitucional establece que son facultades del presidente "nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional con arreglo a las leyes; disponer de la totalidad de las fuerzas armada permanente, o sea el ejército terrestre, de la marina y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación y disponer de la guardia nacional para los mismos objetivos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 de la misma ley, relativas a las facultades del Senado de dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria; y por último, es facultad del presidente de México declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión". Es decir, para que el

presidente declare la guerra se necesita la autorización del Congreso mediante una ley, todo aquello que haga fuera de estos marcos es anticonstitucional y, por tanto, incurrirá en responsabilidad política. Como se puede ver, en teoría, es bueno, en la práctica, no funciona, pues existe una disciplina incondicional del Congreso hacia el ejecutivo federal.

Ahora, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública, según el artículo 29,corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional: organizar, administrar y preparar al ejército y fuerza aérea; organizar las reservas del ejército y de la fuerza aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; manejar el activo del ejército y la fuerza aérea, de la guardia nacional al servicio de la federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los estados; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país; dirigir y asesorar la defensa civil; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda la clase de materiales y elementos destinados al ejército y a la fuerza aérea; inspeccionar los servicios del ejército y de la fuerza aérea; intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego; intervenir en la importación y exportación de

toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; y prestar los servicios 'auxiliares y civiles que a dichas fuerzas señale el ejecutivo federal, entre los principales.

En cuanto a sus principales programas de acción, planea, coordina y evalúa el adiestramiento y movilización del ejercito y fuerza aérea mexicana, a fin de proporcionar la seguridad nacional; preparar el servicio militar nacional; atiende las necesidades de seguridad y vigilancia del espacio aéreo; planea y ejecuta las actividades de abastecimiento, transporte, enlace, evaluación, presta servicio de sanidad militar; fabrica y prepara el armamento, maquinaria, municiones y equipo bélico necesario para abastecer a las fuerzas armadas mexicanas.

Ahora, corresponde a la Secretaría de Marina, conforme al artículo 30 de la misma ley: organizar, administrar y preparar la armada; ejercer la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar; organizar y administrar el servicio de la política maritima; inspeccionar los servicios de la armada; construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que

requiera la armada; programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográficas en las aguas de jurisdicción nacional; y otras más.

En cuanto a los programas de acción que lleva a cabo esta Secretaría, sobresale el problema encaminado a la preservación de la soberanía y de los recursos marítimos nacionales; seguridad, vigilancia y ejercicio de la jurisdicción federal militar en la franja costera nacional y areas de responsabilidad. Asimismo, se realizan acciones para evitar el contrabando y el tráfico legal de estupefacientes, colabora en labores de vigilancia con las autoridades civiles y militares en la faja costera nacional y se efectúan trabajos de planeación, evaluaciones de rescate, al mismo tiempo que se auxilia a la población civil en casos de emergencia o desastre.

Como se puede observar, estas dependencias del ejecutivo federal son de una fundamental importancia en nuestro país pués, a través de éstas, se defiende y mantiene la soberanía nacional, tanto del territorio como de las aguas nacionales. Asimismo, los titulares de estas dependencias actúan a instancia o por indicaciones del presidente de la República pues fungen como sus colaboradores directos, ya que el presidente esta facultado para nombrar y remover libremente a los prin-

cipales oficiales del ejército; para disponer del ejército terrestre, así como de la marina de guerra; permitir o no la entrada temporal de tropas al país; y al presidente se le concede la iniciativa para que el Congreso de la Unión declare la guerra a otras naciones, según la fracción XII del artículo 73 constitucional, pues al titular del ejecutivo federal corresponde presentar los datos o la información bajo los cuales se declara la guerra. Pero una vez iniciada ésta es responsabilidad exclusiva del presidente conducir la guerra. Según Jorge Carpizo "él es quien ordena los movimientos militares y dicta las medidas que deben ejecutarse para lograr el éxito de las acciones. En esto, agrega, no puede intervenir el Congreso, ya que el presidente es quien dispone de la totalidad del ejército, la armada y la fuerza aérea, conforme a la fracción VI del artículo 89 constitucional"(52). Incluso, en nuestro país, se han dado casos en los que el presidente de la República ejerza el mando directo de las fuerzas armadas, como fue el caso del general Lázaro Cárdenas en 1938 cuando dirigió personalmente las operaciones contra la insurrección de Cedillo.

En realidad, en los casos de guerra, el presidente de la República es quien realmente concentra todos los poderes sin que se requiera de la autorización expresa o declaración del

52.- Carpizo, Jorge. obr. cit. p.122.

Congreso de la Unión si el país es atacado y tiene que enfrentarse a una guerra defensiva, pues lo que en este momento está en juego, es la vida misma del país. Según Carpizo "en los casos de guerra el ejecutivo concentra todas las facultades, y los controles legislativos dejan de operar. El presidente asume la total responsabilidad de la guerra y tiene la última palabra respecto a las decisiones que hayan de ser tomadas. Es decir, durante el estado de guerra, los controles legislativos se debilitan haciendo del ejecutivo un poder prepotente"(53).

Ahora, aunque al presidente se le concedan facultades para movilizar a las fuerzas armadas del país éste no forma parte de ellas, pues lo hace en cuanto titular de la Presidencia de la República, que es un cargo civil; sólo que, en casos de emergencia,el presidente de la República es quien puede estar mejor informado y en mejores posibilidades de tomar una dicisión rápida, además de que él es el responsable directo de los acontecimientos internos y externos del país. Es decir,al presidente no se le alista, ni se le recluta en las fuerzas armadas; no esta sujeto a cortes marciales ni a otros aspectos de la disciplina militar.

La fuerza militar, como causa del fortalecimiento del ejecutivo federal, es una incumbencia de los Estados desde hace

53.- Carpizo, Jorge. obr. cit. p. 124.

mucho tiempo. Se cree que la función militar es tan antigua como las organizaciones políticas mismas pues,en todo momento histórico el poder político ha tenido siempre respaldada su autoridad moral por la fuerza militar. Con ello se ha provocado en nuestro país un fortalecimiento considerable hacia uno de los tres poderes federales,el poder ejecutivo federal, pues, la defensa de la soberanía nacional es una atribución típica del poder ejecutivo federal ya que se considera que en los momentos difíciles, quien tiene mayores posibilidades de salvar el país, no es ni el Parlamento, ni los jueces, sino la minoría que actúa, decide, manda y gobierna.

4.3.- LA POLITICA INTERIOR DEL PAIS.

En relación a la política interior del país consideramos que los aspectos básicos que se deben analizar son principalmente los referentes a la dirección política interna; las relaciones del poder ejecutivo con los demás poderes federales legislativo y judicial; la relación que existe entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas; mediante qué mecanismos se controla políticamente a los ciu-

dadanos; cómo influye en ello la política de comunicación social del gobierno federal; y a través de que procedimientos surgen nuestras autoridades de gobierno.

Creemos que los aspectos anteriores caben dentro de las amplias facultades de la Secretaría de Gobernación pues, por la índole de su competencia, esta Secretaría ha tenido en nuestro país una fuerza especial. Durante varios sexenios el titular de la Secretaría de Gobernacion ha actuado como jefe del Gabinete o como segundo hombre fuerte del país, después del presidente de la República.

Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de febrero de 1989, la Secretaría de Gobernación es la dependencia del poder ejecutivo federal a la que corresponde vigilar, en la esfera administrativo, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; fomentar el desarrollo político; conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes de la Unión, los gobiernos de los estados y las autoridades municipales; intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes; coordinar las acciones en materia de seguridad nacional y protección civil; así como la información relativa al orden político y social que afecte o se origine en las de-

pendencias del ejecutivo federal; presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del ejecutivo; publicar el Diario Oficial de la Federación; formular, regular y conducir la política de población; organizar la defensa y prevencion social contra la delincuencia; formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, entre las principales.

Como se podrá observar, por la gama e importancia de sus facultades, esta dependencia de la administración pública federal se ha convertido en una supersecretaría que, como órgano auxiliar directo del ejecutivo federal, fortalece de manera considerable al presidente de la República, y mediante la cual se ejerce el gobierno al interior del país.

Al estudio y análisis de los anteriores aspectos nos avocaremos en los apartados subsecuentes.

A) Facultades de la Secretaría de Gobernación.

Conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del eje-

cutivo; publicar las leyes y decretos que expida el congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el presidente de la República; publicar el Diario Oficial de la Federación; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento; conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; otorgar al poder judicial el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones; tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que se otorgan al titular del ejecutivo federal en relación a los nombramientos, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones y licencias de los secretarios, jefes de Departamento y Procuradores de justicia de la República y del Distrito Federal; conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado; fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes; ejercer control sobre los medios

masivos de comunicación; conducir la política interior que competa al ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia; formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, y la relación con los medios masivos de información; orientar, autorizar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal; entre otras. Sin embargo, para llevar a cabo esta gama de atribuciones el titular de esta dependencia cuenta con un vasto grupo de colaboradores que lo auxilian en su tarea. Entre los principales se encuentran: el subsecratario de gobierno y desarrollo político, del cual depende la dirección general de gobierno y la dirección general de desarrollo político; subsecretaría de población y de servicios migratorios; subsecretaría de protección civil y de prevención y readaptación social, y dependen de él la dirección general de protección civil, dirección general de prevención y readaptación social, y la dirección general de supervisión de los servicios de protección ciudadana; el Oficial Mayor del cual dependen la dirección general de recursos humanos, la dirección general de programación, organización y presupuestos, y la dirección general de recursos materiales y servicios generales. También ejerce un control directo el Secretario de Gobernación sobre la comisión

federal electoral; la dirección general de asuntos jurídicos; la dirección general de radio, televisión y cinematografía; así como de la dirección general de comunicación social, entre los mas importantes.

Ahora, entre los principales programas de acción del sector gobernación, mediante los cuales se pretende la consecución de las metas y objetivos previamente establecidos, son: fomentar el desarrollo político del país, tanto en lo individual como en lo colectivo, con la finalidad de contribuir al logro y mantenimiento de la estabilidad política y seguridad de la nación; organizar los procesos electorales en un clima de respeto a los derechos políticos de los ciudadanos y organizaciones políticas; regular la comunicación social, estableciendo las medidas necesarias para reafirmar los principios de la dignidad humana y contribuir a elevar el nivel cultural y educativo de la población; establecer la política de población y servicios migratorios, controlando los flujos migratorios nacional y extranjero; establecer un patrón homogéneo que vincule los actuales sistemas de registro para obtener información completa sobre los residentes en el territorio nacional; coordinar la política de prevención y readaptación social en todo el país, sobre la base de sistemas penitenciarios modernos que permitan la readaptación efectiva

de los delincuentes y menores infractores; y suministrar papel a la industria editorial del país,adquiriendo del mercado nacional e internacional celulosas y papel en calidad y cantidad suficientes. Todo lo anterior encaminado a garantizar el libre y ordenado ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, consagrados en nuestra Constitución política.

En general se podría decir, que la Secretaría de Gobernación ha estructurado una diversidad de programas mediante los cuales pretende alcanzar objetivos como mantener la estabilidad política nacional; fortalecer el federalismo y la unión nacional; y lo mas importante, la Secretaría de Gobernación debe respetar las garantías individuales y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, entre los principales: el derecho a alegir libremente a nuestras autoridades, la libertad de petición, y el derecho de asociación. En teoría, son buenos los propósitos del titular de esta dependencia pero, en la práctica, se dista mucho de hacerse realidad, pues, en Mexico, el ejercicio libre de los derechos constitucionales de los ciudadanos como el derecho a elegir libremente a nuestras autoridades, el derecho a manifestar libremente las ideas, la libertad de petición y el derecho de asociación, generalmente no son respetados.

En relación al derecho a elegir libremente a las autoridades, este ha sido frecuentemente conculcado mediante el manejo mañosamente de los procesos electorales por el titular de esta Secretaría de Gobernación; la manifestación libre de las ideas, y la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, garantizados por nuestra Constitución política en los artículos 6o y 7o. respectivamente, con frecuencia se censura a las personas que ejercen estos derechos.

Ahora, en relación a los derechos de petición y asociación,garantizados por nuestra Carta Magna en los artículos 8o y 9o.respectivamente, aún cuando estos mismos artículos obligan a los funcionarios públicos a que respeten el ejercicio de estos derechos, en la práctica, se está muy alejado de hacerse realidad el pleno ejercicio de los mismos. Si se trata de peticiones, no se da respuesta conforme se establece en la ley; y si se trata del derecho de asociación, con demasiada frecuencia son disueltas las manifestaciones por la policía, y en algunos casos, hasta por las fuerzas armadas a las que no corresponde esas atribuciones. Todo ello a instancia y solicitud del titular del gobierno federal, pues, el secretario de Gobernación actúa y obedece las indicaciones del presidente.

En términos generales se podría decir que cada presidente de la República en nuestro país ha ejercido, como dijera Daniel Cosío Villegas "un estilo personal de gobernar" que se refleja en cada una de las dependencias de la administración pública federal y, por ende, se manifiesta en todos los ámbitos de la vida nacional y en todos los niveles de gobierno.

B) Mecanismos de Control Ciudadano.

En relación a los mecanismos de que se vale el gobierno mexicano para ejercer un riguroso control sobre los actos que llevan a cabo los habitantes del país son varios, sólo que unos amparados por la ley, y otros se realizan al margen de nuestra Cosntitución. Entre los mecanismos amparados por la ley tenemos que, conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Gobernación le corresponde: manejar el servicio nacional de identificación personal; otorgar al poder judicial federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones pues esta dependencia cuenta con amplia información sobre los habitantes del país, la cual puede resultar clave para la localización de algún delincuente ya que a ella corresponde

manejar el registro nacional de identificación personal, así como formular y conducir la política de población a nivel nacional.

En relación a los macanismos anticonstitucionales tenemos, principalmente, lo que se ha dado en llamar el espionaje que, según Mariano Jiménez,"consiste en obtener el conocimiento de secretos políticos, económicos y militares con objeto de comunicarlos a otra potencia" (54).

Se habla de comunicarlos a otra potencia porque, propiamente hablando, se entiende por espionaje la comunicación de secretos internos del país hacia otros paises que pongan en riesgo la soberanía nacional, pero hechas por personas extranjeras. Si dicha comunicación se efectúa por ciudadanos mexicanos, a ello se le llama traición a la patria, y ambos delitos son severamente castigados. Sin embargo, nosotros le hemos llamado espionaje internamente, atendiendo la definición que el mismo autor hace de un espía. Para Jiménez Huerta "espía es la persona que observa lo que pasa para decirlo después al que tiene interés en saberlo" (55). Esta concepción encuadra claramente entre los actos que el gobierno de la República lleva a cabo con la finalidad de vigilar estrictamente el comportamiento de las personas. Mecanismos que se rigurizan

54.- Jiménez Huerta, Mariano. Derecho Penal Mexicano. Edit. Porrua,s.a. 3a.edición 1985 t.v. p.297.

55.- Jiménez Huerta, Mariano. ibidem. p.297.

cuando se trata de organismos o personas que constantemente estan afectando los intereses del sistema. Es decir, para nosotros, un espía interno es la persona que tiene relación con personas o grupos, de los cuales, obtienen información secreta o de manera clandestina, o cualquier ayuda o dato, sobre las actividades de los mismos, que de alguna forma conspiren y/o pongan en riesgo el sistema político existente. La información o documentación que se adquiere de tales grupos es puesta a consideración del gobierno federal o de quien la haya solicitado para que se tomen las medidas pertinentes.

Ahora, decimos anticonstitucional, en virtud de que este tipo de vigilancia no esta reglamentada en ninguna ley, y por ende, es ilegal. Conforme al artículo 16 de nuestra Constitución "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión-detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querella de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal y sin que estén apoyados aquellos por declaraciones, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los ca-

sos del flagrante delito en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices poniéndolos sin demora a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa,bajo su mas estricta responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspecionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetivos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

Como se puede observar, el artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado pues, dada su extensión y efectividad jurídica, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho de manera arbitraria o, dicho de otra forma, que el acto no este basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto.

C) La Política de Comunicación Social

La política de comunicación social es otro de los aspectos que juegan un papel importante dentro del presidencialismo mexicano dada la influencia que el presidente de la República ejerce sobre los medios masivos de comunicación oficiales y privados, y por ese conducto, sobre la opinión pública. Es decir, aunado al poderío y las amplias facultades del presidente en nuertro país, a este poder se añaden fuertes controles sobre los medios de comunicación de las masas como son: prensa, radio y televisión, pues es competencia de la secretaría de gobernación ejercer el control y la regulación de la política de comunicación social o la política informativa, dependencia que actúa a indicaciones directas del presidente de la República.

Según el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones XX, XXX y XXXI corresponden a la Secretaría de Gobernación los siguientes asuntos: conforme a la fracción XX,promover la producción cinematográfica de radio y televisión y la industria editorial; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a

la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al ejecutivo federal, con exclusión de las que dependan de otras secretarías de Estado y departamentos administrativos". Ahora, conforme a la fracción XXX, corresponde a la secretaría de gobernación "formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de información"; y la fracción XXXI establece como asuntos que competen a esta dependencia la de "orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal".

Como se podrá notar, y en base a lo antes planteado, en materia de comunicación e información social, nada escapa al control gubernamental, pues, aunado al control directo que se ejerce sobre la prensa, radio y televisión, se encuentra bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación una de las entidades paraestatales más importantes en materia de información, como lo es,Productora e Importadora en materia de Papel,S.A. de C.V.(PIPSA), através de la cual el gobierno ejerce una gran influencia sobre la prensa escrita, ya que esta

entidad se ocupa de la producción y distribución de la materia prima (papel) que utilizan los periódicos y editoriales.

En cuanto a los canales de televisión, aunque no constituyan un control directo por parte del ejecutivo federal, a éste corresponden las concesiones y revocaciones de esos canales, así como una vigilancia permanente. Según el artículo segundo de la Ley Federal de Radio y Televisión "el uso del espacio mediante canales para la difusión de noticias,ideas e imágenes como vehículos de información y de expresión sólo puede hacerse previa concesión o permiso del ejecutivo federal"; y el artículo cuarto de esta misma ley señala que "la radio y la televisión son una actividad de interés público, y por tanto el Estado debe protegerlas y vigilarlas. Esto quiere decir que toda materia de radio y televisión es de caracter federal y queda, por tanto, dentro o bajo los poderes del presidente de la República, pues corresponde a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes,y de Gobernación la inspección y vigilancia de las estaciones de radio y televisión, así lo establece el artículo 99 de la misma ley.

Ahora, en materia de radio y televisión quedan bajo la coordinación directa del secretario de gobernación las tres entidades paraestatales que en conjunto constituyen el sistema de comunicación social, a saber: el Instituto Mexicano de

la Radio (IMR); el Instituto Mexicano de Televisión (IMT); y el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMC), organismos públicos descentralizados que fueron creados por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 25 de marzo de 1983. Entre las funciones sustantivas relevantes que se le han asignado a estos organismos descentralizados del Estado mexicano son: promover y coordinar las actividades radiofónicas, la producción y transmisión de materiales televisivos, asi como la producción, distribución y exhibición de material cinematográfico del gobierno federal. Entre las razones principales que el presidente de la República expone para la creación de tales organismos públicos, se mencionan: fortalecer la integración nacional; mejorar las formas de convivencia humana; proporcionar información objetiva; promover la formación y orientación de una conciencia pública de acuerdo a la realidad nacional; y crear instrumentos de educación y cultura populares.

El órgano máximo de autoridad en las tres entidades mencionadas es la junta directiva, y está integrada por altos funcionarios públicos, cuyo presidente es el secretario de gobernación. Además de que el patrimonio de cada uno de los institutos del sistema de comunicación social, se integra con los bienes muebles e inmuebles y los valores asignados por el

gobierno federal, el presupuesto anualmente asignado por la federación, y los ingresos percibidos por los servicios prestados.

Como se puede observar, el control por parte del gobierno federal sobre la política de comunicación social en México es absoluta, y a través de este sistema se ha mantenido, y se pretende mantener, el sistema político en nuestro país.

Al respecto, dice César Molineiro "el poder que a los dirigentes políticos confiere el dominio de los servicios de información les expone a la tentación de someterlos enteramente. En las democracias liberales, que consideran fundamental la existencia de la oposición, la mayoría al acceder al poder puede ver en el dominio de los servicios de difusión un medio de mantenerse en él. No sólo prohibirá el acceso a las tendencias minoritarias, sino que incluso someterá la información a las necesidades de su propaganda. Hay que reconocer que la tentación es fuerte y que la objetividad es una virtud difícil de practicar para los gobernantes"(56).

En Mexico existe un abismo entre lo que realmente se informa, en comparación con lo que se pretende lograr a través de los programas de acción de la Secretaría de Gobernación como cabeza de sector, pues uno de ellos esta encaminado a regular la comunicación social, estableciendo las medidas ne-

56.- Molineiro, Cesar. La Intervención del Estado en la Prensa. Editorial Dopesa, Barcelona p.38.

cesarias para reafirmar los principios de la dignidad humana y contribuir a elevar el nivel cultural y educativo de la población. En teoría parece bien, en la práctica, no se lleva a cabo, ya que cuando se informa se hace de manera distorcionada sobre lo que realmente acontece en nuestro país.

En la actualidad, tanto la radio como la televisión son medios de comunicación muy imoportantes, ya que llegan a las grandes masas, pero están obligados a informar dentro de las normas establecidas, si se salen de estos cánones, se hacen diversas campañas en su contra, como la amenaza del retiro de las concesiones, entre otras.

En México, la presión sobre los medios de información se lleva a cabo por parte del gobierno de manera diversa,tal vez enviando mensajes a los directores de los medios de información sobre lo que se debe o no se debe publicar, dando indicaciones de que no se de demaciado espacio a tal o cuál acontecimiento, aunque los mismos directores ya saben lo que deben o no publicar, y en caso de duda, son los propios responsables de la información quienes llaman a algún funcionario para preguntar si se puede o no publicar tal o cuál cosa.

Sin embargo, en la actualidad existen algunos periódicos y revistas que más o menos informan con la verdad, sólo que cuentan con muy pocos lectores,y en algunos casos no se cuenta con el tiraje conforme a la demanda.

Por otra parte, la prensa, radio y televisión, como medios del sistema de comunicación social, van íntimamente ligados a la libertad de expresión, a la libertad de opinión y de exposición de razones políticas, económicas o simplemente legales por conductos y medios escritos, imágenes o a través de la palabra hablada. Según la Declaración de los Derechos del Hombre del 26 de agosto de 1789, la libre comunicación de opiniones es uno de los derechos mas preciados en el hombre. Todo ciudadano podrá hablar e imprimir libremente, pero dentro de las normas establecidas por la ley de cada Estado. Según Molineiro "el Estado que no protege las libertades políticas con ordenamientos jurídicos completos por mucho que se manifieste favorablemente a los derechos del hombre, incumple su misión y desvirtúa el fin como institución de derecho y de justicia"(57).

Al respecto, en nuestro país las libertades de expresión conciencia y pensamiento se encuentran reglamentadas por los artículos 6o.y 7o. de nuestra Constitución política. En relación a la libertad de expresión el artículo 6o. establece que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataquen la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito, o perturben el orden político; el derecho a la infor-

57.- Molineiro, Cesar. obr. cit. p.p.27-28.

mación será garantizado por el Estado". Y la libertad de publicar escritos se encuentra reglamentada por el artículo 7o. constitucional que dice "es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito". Y el párrafo segundo dice "las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos".

Se considera pues que los derechos individuales absolutos ejercidos de cualquier manera pueden producir la anarquía en el Estado. Esta contingencia jurídica ha obligado a la administración pública del Estado a intervenir en el conjunto de los derechos de libertad mediante aquellas disposiciones que impidan la alteración del orden público. Mediante las normas de policía en nuestro país, las libertades civiles dejen de

ser derechos absolutos de los ciudadanos para convertirse en libertades públicas amparadas por los derechos sociales. Entendidas estas libertades públicas como el conjunto de derechos que el Estado reconoce a los individuos y reglamenta su uso. Según César Molineiro "la libertad de expresión es un derecho humano que ha amparado una de las grandes reivindicaciones de la dignidad humana. La libertad de expresión revolucionó todos los intercambios de ideas entre los hombres y las reacciones entre los gobernantes y los gobernados"(58). Este mismo autor considera que "la libertad de expresión es una de las más grandes ideas y una de las más revolucionarias de todos los tiempos"(59).

En México la política de comunicación social, a través de la prensa, radio y sobre todo la televisión, está empeñada en una gigantesca campaña ideológica acorde con la política liberal, monopólica y reaccionaria que pretende liquidar los ramanentes de la ideología populista,de libertades y nacionalistas heredados por la Revolución Mexicana. Según González Casanova "el país real, sus habitantes, sus problemas son sistemáticamente borrados. La información que se da al pueblo, el modelo de vida que sele propone, las fovias políticas que sele transmiten son profundamente reaccionarias"(60).

58 y 59.- Molineiro, César. ibidem. p.23 y 46

60.- González Casanova, Pablo. obr. cit. p.222.

D) Los Procesos Electorales.

Conforme al artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se entiende por proceso electoral "el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión" los cuales comprenden las siguientes etapas:a) la preparación de la elección; b) la jornada electoral; c) los resultados de la elección; y d) la calificación de las elecciones. La primera etapa se inicia con la primera sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral la cual se realizará en los primeros dias del año que deban realizarse elecciones federales y concluye al iniciarse la jornada electoral; la etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas a.m. del día de la elección y concluya con la publicación de los resultados de la casilla; la tercera etapa, que consiste en los resultados de la elección, se inicia con la remisión de los resultados de casilla a los Consejos Distritales y concluye con la instalación de los respectivos Colegios Electorales; y por último, la etapa de la calificación de las elec-

ciones se inicia con la instalación de los Colegios Electorales y concluye cuando estos declaran, en su caso, la validez de las elecciones.

En relación a los procesos electorales, el presidente de la República tiene una serie de atribuciones. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 establece que es competencia de la Secretaría de Gobernación "fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes".

En relación a los programas de acción de esta Secretaría uno de ellos consiste en organizar el proceso electoral en un clima de respeto a los derechos políticos de los ciudadanos y organizaciones políticas. Así, queda claro que el presidente de la República interviene, a través de uno de sus colaboradores directos, el secretario de Gobernación, en los procesos electorales, para cuya preparación, desarrollo y vigilancia de estos procesos se crean organismos públicos federales y locales, siendo el más importante el Instituto Federal Electoral.

Respecto a lo anterior, el párrafo séptimo del artículo 41 constitucional establece que "la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión, con la participa-

ción de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal". El organismo público responsable de llevar a cabo la función estatal de los procesos electorales es el Instituto Federal Electoral el cual será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. Según el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el Instituto Fedral Electoral "es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene su domicilio en el Distrito Deferal y ejercerá sus funciones y atribiciones en todo el territorio nacional a través de sus 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y a través de sus 300 subdelegaciones conforme a la estructura distrital electoral a nivel nacional; y tiene como fines asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y tendrá como base de sus organizaciones la desconcentración que obedece a los lineamientos de la Secretaría de Gobernación.

En realidad, en lo relativo a su autonomía para decidir e imparcialidad para actuar, es un aspacto que se debe de cuestionar pues la forma como se integra el organismo no dá garantías para que en realidad así sea. Según el artículo 72 del COFIPE, los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son: a) el Consejo General; b) la Junta Federal Ejecutiva; y c) la Dirección General. Sobre el Consejo General es el órgano superior de dirección, el cual es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guien todas las actividades del Instituto. Ahora este Consejo General se integra por un consejero del poder ejecutivo, cuatro consejeros del poder legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales. El consejero del poder ejecutivo será el secretario de Gobernación,el cual fungirá como presidente del Consejo General con las atribuciones de convocar y conducir las sesiones del Consejo; los consejeros del poder legislativo serán dos diputados y dos senadores de los cuales en cada una de las cámaras la mayoría propondrá uno de esos consejeros; y el otro, será propuesto por la primera minoría.

Ahora, en cuanto a los consejeros magistrados el presidente de la República propondrá a la cámara de diputados una lista de candidatos de cuando menos el doble del total del número a elegir. De entre estos candidatos la cámara de diputados elegirá a los consejeros magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si mediante este procedimiento no se pudiese llevar a cabo la elección de las magistrados se procederá a insacular, de entre los candidatos propuestos, a los consejeros magistrados que se requieran. Estos durarán en su cargo ocho años y se someterán a la consideración del presidente de la República para su ratificación o, en su defecto, para proponer nuevos candidatos para su elección.

Los representantes de los partidos políticos serán uno por cada partido que hubiere obtenido entre el 1.5 y 10 % de la votación nacional; un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10% y hasta el 20% ; otro representante por cada partido que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30%; por último, hasta un cuarto representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 30% de la votación nacional.

Asimismo, es competencia del Consejo General designar al director del Instituto Federal Electoral lo cual se hará por

el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el presidente del propio Consejo. En caso de no obtenerse dicha mayoría, la designación se hará por insaculación pero siempre se hará de entre los propuestos en terna por el presidente del Consejo que por ley es el secretario de Gobernación.

Es indudable que el personaje principal del Instituto Federal Electoral es el secretario de Gobernación como presipresidente del Consejo General, además de que el gobierno federal cuenta con una absoluta mayoría de representantes ante el Consejo General que lo hacen que posea una influencia directa y determinante en cuanto a las facultades del I.F.E.,lo que le permite al gobierno federal ejercer realmente el control sobre todo el proceso electoral a nivel nacional. De igual forma, es antidemocrático la desproporcionada disigualdad de condiciones en que los partidos políticos, como entidades de interés público, intervienen en los procesos electorales. Lo que ha generado inconformidad en la oposición.

"Los partidos políticos, según el artículo 41 constitucional, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y,como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de

acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, y directo". Para llevar a cabo estas actividades y cumplir estos objetivos los partidos políticos requieren de recursos diversos que obtendrán conforme a los lineamientos, formas o procedimientos que establezca la ley.

Según el artículo cuarto del COFIPE son prerrogativas de los partidos políticos nacionales: tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Ahora, conforme al artículo 44 del mismo código, del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y televisión cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación, y la duración de las transmisiones será incrementada en periodos electorales, para cada partido político, en forma proporcional a su fuerza electoral. Los órganos directivos se encargarán de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones.

Conforme al artículo 49 del Código, en su párrafo primero, apartado a), fracción III, se establece "a cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido.... por el número de votos válidos que haya

obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa". igual procedimiento se seguirá en relación con la elección de los senadores de la República. Ahora, tratándose de coaliciones de partidos políticos se disfrutará de las prerrogativas en materia de radio y televisión como si se tratara de un solo partido, así se establece en el artículo 59 del código de referencia.

Como se puede observar, y derivado del análisis anterior, aquí la tendencia es clara, favorecer a un solo partido: al partido oficial. Este partido, de acuerdo a la ley, goza de las prerrogativas más amplias que, incluso, todos los partidos de oposición juntos. Todo ello aunado a otras prerrogativas que, de manera ilegal, se le confieren por parte del gobierno, tales como: el gasto de recursos del erario público con fines partidistas; y la disposición de recursos humanos por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal en campañas electorales. Esta desproporción en los gastos de campaña, favoreciéndose a un solo partido, también es antidemocrático, lo cual en estos últimos tiempos ha sido motivo de severas críticas al sistema, tanto a nivel nacional como internacional.

Por otro lado, según el artículo 41 constitucional la ley establecerá un sistema de impugnación que conocerán el orga-

nismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema garantizará que las distintas etapas del processo, actos,y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Este organismo público es el Tribunal Federal Electoral.

El artículo 264 del COFIPE nos dice que "el Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustentación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad...así como la imposición de las sanciones correspondientes".... Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno.

Según el artículo 265, el Tribunal Federal Electoral se integra por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales. La Sala Central se integra con cinco Magistrados, y las Salas Regionales con tres Magistrados cada una, y ejercerán sus funciones durante ocho años, pudiendo ser reelectos. Todos los magistrados del Tribunal Federal Electoral serán designados por la cámara de diputados, y todos a propuesta del presidente de la República,al mismo tiempo que éste se reserva el derecho de ratificar los nombramientos, o en su caso, proponer una nueva designación.

Ahora, fungirá como presidente de la Sala Central el magistrado que designen sus integrantes en la primera sesión que

se celebre, con duración de tres años en el puesto, pudiendo ser reelecto, y tendrá como facultades: presidir las sesiones de la Sala Central del Tribunal, dirigir los debates, y conservar el orden durante las mismas. Cuando los asistentes no guarden la compostura debida podrá ordenar el desalojo de la Sala y continuar la sesión en privado.

C A P I T U L O V

LA SUCESION PRESIDENCIAL EN MEXICO

El problema de la sucesión presidencial es el acontecimiento político más importante en México, pues trae consigo una serie de actos que tienen repercusión a nivel nacional. Conforme a nuestro sistema político la pieza central en nuestro país es el depositario del ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, que es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual está dotado de facultades y recursos poco menos que ilimitados.

Ahora, la forma como se elige a este ser supremo es a través de votación mayoritaria relativa en toda la República cada seis años, el primer domingo de julio del año que corresponda. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso, y por ningún motivo, podrá volver a desempeñar ese puesto. La sucesión presidencial en nuestro sistema es un gran espectáculo, pues en sólo ocho meses un hombre pasa de la indigencia política más cabal a poseer un poder casi absoluto sobre un país, una nación y un Estado y aunque la sucesión sea diferente en cada sexenio, según las circunstancias existentes, la forma como se ejerce el poder es más o menos la misma, con sus respectivas excepciones. Al estudio y análisis de estos aspectos nos abocaremos a continuación.

5.1. LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En nuestro país la administración pública federal se ha convertido en un activo foro político pues, por regla general los puestos políticos más importantes del país los ocupan hombres y mujeres formados en la administración pública federal, además de que los altos funcionarios federales, tales como secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos, gobernadores, directores de grandes organismos públicos y subsecretarios, pertenecen formalmente al partido oficial y participan activamente en sus filas. Sin embargo, el acontecimiento político en México que más impacto tiene sobre la administración pública federal es el hecho de que en nuestro país se ha convertido en una costumbre que el candidato a la presidencia de la República por el partido oficial, y seguramente el próximo presidente, por el gran apoyo que se le brinda, hasta ahora, ha surgido de una Secretaría de Estado. En realidad, desde los primeros días de que se forma el nuevo gabinete presidencial cada seis años, se inicia entre los secretarios de Estado una carrera política encaminada a lograr la postulación para el próximo sexenio. Esta competencia entre ellos los compromete a ser más eficaces y eficientes en

el desempeño de su cargo, formándose desde un principio grupos políticos al interior de cada una de las dependencias que trabajan hacia ese fin. Sobre este aspecto dice Cosío Villegas "es indudable que la sucesión pone al Presidente en un brete, pues no puede ocultársele que desde el primer día los aspirantes usan en su beneficio propio las facultades y recursos legales que les dan sus puestos, pero que al acercarse la recta final, el uso se convierte en abuso, difícilmente disimulable" (61). Además de que desatienden su trabajo para buscar apoyos políticos y hacer proselitismo a su favor.

Las preguntas a las que hay que dar respuesta son: en nuestro sistema político quién y cómo se escoge a ese ser extraordinario que, según Cosío Villegas, bien podría llamarse "Emperador Sexenal".

Para este autor el proceso selectivo del candidato por el partido oficial se da en dos etapas: una oculta y otra pública. A la oculta se le ha llamado, pintoresca y acertadamente, el tapado porque la verdad se desenvuelve dentro del más completo misterio; y la segunda que es pública, se inicia con la proclamación del candidato del PRI, y concluye cuando éste,ya elegido, se arrellena en el sillón presidencial.

En este apartado del capítulo nos abocaremos al estudio y análisis de la primera etapa; la segunda, se analizará en el siguiente apartado.

61.- Cosío Villegas, Daniel. obr. cit. p.144.

En nuestro país existen diversas versiones en relación a la forma como se nombra el candidato del partido oficial. Según Pichardo Pagaza "durante los últimos seis sexenios el presidente ha escogido solitaria y unilateralmente al candidato a la presidencia de la República del partido revolucionario institucional; lo que significa, más allá de los procesos electorales formales, que es él quien elige al hombre que habrá de sucederlo. Esta circunstancia antiguamente rodeada de misterio, aceptada pero no admitida públicamente, es hoy un hecho del dominio general que nadie intenta ocultar mediante un supuesto proceso de auscultación con los cuadros y bases del partido. Debe señalarse enfáticamente que la elección que el presidente hace de su candidato y seguro sucesor, no obedece a razones subjetivas únicamente, y menos aún caprichosas. De algún modo, el presidente recoge elementos de las bases del partido, en forma muy cuidadosa y hasta sistemáticamente" (62).

Según Carpizo, "el presidente saliente ascoge a su sucesor, y tiene para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el escogido no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo cual en realidad es difícil" (63). Pues,más adelante agrega,"A pesar de estos alardes, de estos auténticos desafíos, nadie a

62.- Pichardo Pagaza, Ignacio. Obr. cit. p.p.216-217.

63.- Carpizo, Jorge. Obr. cit. p.194.

dicho una palabra, no ya de desapobración, pero ni siquiera de tibia inconformidad. Antes bien, han declarado que son disciplinados que acatan la decisión.." (64).

"Así, este proceso redunda en una función del presidente más allá de la norma constitucional: es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente de la República, sin que sea posible decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas reglas del juego van a funcionar"(65).

Ahora, sobre el mismo tema, dice González Casanova "en México la votación es posterior a la elección. La verdadera sucesión presidencial ocurre antes del acto ciudadano del voto, aunque este sea la culminación necesaria del complejo proceso. Más o menos en el antepenúltimo año del sexenio biene un juego de fuerzas, expresado en lenguaje subliminal, que deriva en la elección del candidato del PRI, futuro presidente de la República. En ese juego no sólo se manifiestan las distintas clases y capas sociales sino los grupos políticos que buscan expresarlas .....sobre sus grandes trazos actuaron los grupos de presión, los sectores del partido oficial, los gobernadores y jefes políticos, que se fueron orientando hacia

64.- Carpizo, Jorge. Obr. cit. p.195-196.

65.- Carpizo, Jorge. ibidem p.197.

uno o más precandidatos hasta la elección del bueno, determinada por el Jefe del Estado en un cálculo de fuerzas y perspectivas que dejan un inmerso margen de libertad a su prudencia y arbitrio"(66).

En relación a este mismo tema Cosío Villegas dice que "los mexicanos todos coinciden en que el Presidente saliente escoge a su heredero pero no así en el motivo del escogimiento... El mexicano que trate de razonar, concede que el Presidente en turno lo escoge con amplia libertad, y que lo hace desde muy temprano, sólo que guarda el secreto hasta el último momento por numerosas y sesudas consideraciones" (67). A veces se tiene la idea de que la selección del candidato por el partido oficial, y seguramente el próximo Presidente, no es del todo arbitraria en el sentido de que sea el Presidente en turno el único que la haga, sino que se consulta a otros grupos y personas, principalmente expresidentes. Sin embargo, el expresidente Lázaro Cárdenas dice que se les participa cuando ya han tomado la decisión; además de que todos los expresidentes en alguna ocasión desmintieron que se les hubiera consultado alguna vez.

La conclusión a la que llega Cosío Villegas en relación a este tema es que "como nuestro gobierno, en realidad, es una

66.- González Casanova, Pablo. obr. cit. p.34.

67.- Cosio Villegas, Daniel. La Sucesión Presidencial. Edit. Joaquín Mortiz,s.a. 2a.edición 1975 p.10

monarquía absoluta sexenal, bien probable resulta que el Monarca tienda a escoger un Principe que se le parezca..... El Monarca tiene que considerar algo más que la simple simpatía .....pues este puede equivocarse en su selección, y que le resulte diferenta el que juzgaba semejante"(68).

Según el mismo autor, de todas las sucesiones presidenciales del periodo posrevolucionario, las de Cárdenas, Avila Camacho y Miguel Alemán, se dieron de una manera más abierta, y con Ruíz Cortínez comienza la verdadera época del tapado, y que a la fecha, no se ha podido superar esa situación dado que a las sucesiones las ha cubierto un gran misterio difícil de penetrar y entender.

Con Cárdenas se planteó con claridad al ciudadano una disyuntiva de personas;los precandidatos eran Avila Camacho, Múgica y Sánchez Tapia. Entonces los contendientes no eran seres anónimos, sino personalidades hechas y bien conocidas, los cuales dejaron sus puestos año y medio antes de las elecciones,lanzándose a una campaña amplia, abierta y pública, lo que permitía al ciudadano común el examen concreto, personal, de los aspirantes a la presidencia, bajo un clima favorable a la libre manifestación de sus preferencias políticas. Esto demuestra la gran habilidad política con que el general Cárdenas manejo el problema de la sucesión presidencial en favor

68.- Cosio Villegas, Daniel. Ibidem p.19.

de Avila Camacho. Al respecto dice Cosío Villegas "es inegable la extrema habilidad política de Cárdenas para manejar a su tapado, puesto que lo hizo destapandolo" (69). Pronto Sánchez y Mujica se dieron cuenta de que Avila Camacho había sido una imposición de Cárdenas y del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y por tanto, debían de claudicar y así lo hicieron.

En cuanto a la sucesión de Avila Camacho los contrincantes oficiales fueron: Miguel Alemán, Javier Rojo Gómez y Enriquez Guzmán. Estos dos últimos contendientes en poco tiempo renunciaron a la aspiración de llegar al poder, pues, pronto los tres sectores del partido oficial adoptaron públicamente a Miguel Alemán como su precandidato a la presidencia, el cual fue ratificado en la Convención Nacional del Partido de la Revolución Mexicana de enero de 1946, a partir de la cual se transformó en el actual Partido Revolucionario Institucional. A partir del gobierno de Miguel Alemán se manifiesta más claramente una mayor concentración del poder en la persona del presidente de la República, favorecido por la ley electoral federal del 7 de enero de 1946 la cual le permite mantener el control sobre los procesos electorales federales. Dice Cosío Villegas "por primera vez en la historia la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedan bajo la

69.- Cosio Villegas, Daniel. ibid. p.p.87-88.

responsabilidad del gobierno federal.....Con más rigor debió haberse dicho del Ejecutivo Federal o sea el Presidente de la República" (70).

La sucesión de Miguel Alemán.- Los contendientes oficiales fueron Adolfo Ruíz Cortínez, Fernando Casas Alemán, Nasario Ortiz Garza y Agustín García López e inclusive se hablaba de una posible reelección del presidente Miguel Alemán. Pronto empezaron las encuestas ante la opinión pública sobre el posible candidato por el partido oficial. Pero la convención nacional de esta partido se reunió del 11 al 14 de octubre de 1951, para la ratificación de Ruíz Cortínez pues dias antes el presidente del PRI anunció que las agrupaciones y personas que integraban ese partido habían decidido apoyar la candidatura de Adolfo Ruiz Cortínez. Según Cosío Villegas "aquí se palpa el espeso e impenetrable misterio en que se encierra este acontecimiento de la sucesión presidencial,tan importante, en realidad decisivo de nuestra vida pública"(71). Es decir, a partir de aquí, y hasta nuestros días, el fenómeno del tapado o el proceso mediante el cual se determina quién será el candidato a la presidencia de la República por el partido oficial, se ha convertido en un gran misterio difícil de entender en todas sus dimensiones y, seguramente, diferente en cada sexenio. Así se han llevado a cabo las precandidaturas

70.- Cosío Villegas, Daniel. Obr. cit. p.100.

71.- Cosío Villegas, Daniel. Ibidem. p.177.

de los expresidentes Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Alvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, lo que no deja lugar a dudas es que en el acto de la designación del candidato a la presidencia de la República por el partido oficial,el presidente de la República en funciones es la pieza fundamental o clave en ello. Prueba de lo anterior es que ninguno de los expresidentes desmiente esa versión,antes bien la confirman con sus aseveraciones. Dice Diaz Ordaz en relación a la designación de Luis Echeverría "no lo conocía"; y Miguel de la Madrid respecto de Salinas de Gortari "es un hombre muy capaz". Es decir,la decisión final de la selección la toma el presidente en turno.

Ahora, en relación a las razones que los presidentes en turno toman en consideración para dar su apoyo a su sucesor se encuentran la lealtad con que el escogido en ciernes ha apoyado su gestión. Pero sobre todo,debe tomarse en consideración la lealtad que el candidato pueda prestarle cuando el presidente deje el poder, de forma tal, que no saque a relucir ante la opinión pública las maniobras turbias del presidente que seguramente existirán en cada sexenio.

Queda pues claro que, durante mucho tiempo, el sucesor del presidente de la República ha surgido de entre los titulares

de las dependencias de la administración pública federal, y que para efectos de seleccionar al candidato por el partido oficial, el titular del poder ejecutivo federal es pieza clave en la designación, sobre todo, en estos últimos años, pues se dice que tiempo atrás los presidentes llevaban a cabo una consulta con las cabezas de los grupos políticos y militares, y que a partir de 1946, fecha en que se da una mayor concentración del poder en la persona del Presidente, este no tiene gran necesidad de efectuar tal consulta. Por ello, a partir de aquí, se cree que la decisión política más importante a que un presidente de la República se enfrenta en nuestro país es elegir a la persona que lo sucederá en el cargo, acto verdaderamente crucial, pues de su decisión depende la continuidad de la vida nacional.

Ahora, desde el punto de vista de la administración pública, conviene reiterar que la prerrogativa presidencial para escoger al sucesor es un fenómeno que evidentemente confiere una enorme fuerza política y ascendente personal al presidente sobre la propia administración pública y sus titulares, en la medida en que, por tradición no escrita, el sucesor del presidente ha sido elegido, desde hace más de 40 años, entre los secretarios de Estado.

5.2.- EL CANDIDATO DEL PARTIDO OFICIAL.

En nuestro país existe un aspecto muy peculiar de nuestro sistema político que, en el lenguaje popular, se ha dado en llamar la cargada, que no es otra cosa que irse todos de un sólo lado, el del escogido como candidato por el partido oficial, incluidos aquellos quienes habían tenido espectativas favorables y fueron competidores, solo que, hasta nuestros días, la mayoría de los competidores posibles han observado una absoluta disciplina hacia el sistema.

Destapado el tapado, los periódicos, la radio y la televisión acuden rápidamente a difundir la imagen del candidato, sus primeras declaraciones y la fila interminable de quienes acuden a felicitarlo, desearle lo mejor y ponerse a sus órdenes. Posteriormente, viene una magna reunión en donde el futuro presidente acepta públicamente su postulación y en la cual planteará su programa de gobierno.

En realidad el tapado o el precandidato en nuestro país es una figura sumamente frágil o débil, pues aun cuando durante los seis años anteriores haya sido secretario de Estado, la mayoría de la población a nivel nacional apenas sabe de su existencia. De ahí que, para efecto de darse a conocer en toda la República, sea necesario y urgente emprender una campa-

ña electoral prolongada, extensa y ante todo costosa, sobre todo en estos últimos años en que el gobierno ha enfrentado una gran oposición. Durante esta campaña el candidato,al mismo tiempo que se da a conocer físicamente, establece un contacto directo y personal con los grupos políticos de cada lugar visitado para crear en ellos esperanzas e intereses con una doble retórica en sus discursos, por un lado, alabando al héroe local del lugar al que se visita,pero sobre todo, planteando una gama de promesas que lo más seguro es que nunca cumplirán. Ahora, efectuadas las elecciones, y erigida la cámara de diputados en colegio electoral, conforme lo marca el artículo 74 constitucional, ésta procede rápidamente a declarar al triunfador, y a partir del mismo día en que toma posesión de su puesto, está ya en pleno uso de sus amplias facultades. Según Cosío Villegas "parece cosa de magia, pues sólo en un mundo imaginado podría verse el espectáculo de que en sólo ocho meses un hombre pase de la indigencia política más cabal a tener un poder casi absoluto sobre un país, una nación y un Estado"(72).

A partir de que se destapa el tapado, el presidente de la República en turno se convierte en una figura ceremonialmente respetada, pero cuyo poder real se va perdiendo cada día hasta desaparecer todo el. De aquí surge ese cuestionamiento que

72.- Cosío Villegas, Daniel. obr. cit. p.32.

la mayoría de los ciudadanos nos hacemos de que & cómo es posible de que de un día para otro, el hombre políticamente más importante o poderoso de México se convierta casi en un simple ciudadano más ?. La respuesta está en que en la actualidad es el puesto de presidente de la República el que impone el respeto, el que dá al lider escogido la dignidad y los atributos requeridos. Según Carpizo "la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona; entre los más importantes de estos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares; el apoyo del partido predominante, y el apoyo del ejército"(73). En palabras de Cosío Villegas"con el tiempo se ha creado una situación que es menos personal y más mécánica o de procedimientos" (74). Ambos escritores coinciden en que ahora el poder proviene de la institución de la presidencia y no de la persona del presidente.

A la institucionalización, prestigio, y fortalecimiento de la presidencia de la República contribuyó de manera considerable el general Lázaro Cárdenas, pues éste se aisló de toda actividad política y decía que "en el gobierno una sola fuerza política debía sobrasalir: la del presidente de la Reública".

73.- Carpizo, Jorge. obr. cit. p.205.

74.- Cosío Villegas, Daniel. obr. cit. p.p.23-24.

En realidad la sucesión presidencial, en nuestro país, ha sido motivo de serias discusiones y cuestionamientos al interior y exterior del país, pues se han dado en una abierta desigualdad de condiciones a favor del candidato del partido oficial: todas las etapas del proceso electoral están bajo el control directo del gobierno federal; los colegios y organismos electorales se integran tendenciosamente; las campañas electorales se realizan bajo una completa desigualdad de recursos; las prerrogativas que se asignan a los partidos de oposición son mínimas en comparación a las que se destinan al partido oficial, además de que muchos de los partidos de oposición son fácilmente manejados o contralados por el gobierno y a veces creados por él mismo para darse legitimidad, sólo que, bajo la condición de que el gobierno siga gobernando con ellos y para ellos en la medida de lo posible, medida que determinan los altos funcionarios encabezados por el presidente. Aunado a ello, el gobierno apoya al candidato del partido oficial de manera deliberada e ilegal a través de una serie de concesiones en materia de recursos materiales, humanos, y financieros, todo a cargo del erario público. Asimismo,la radio, prensa y televisión dan amplia cobertura a los actos políticos que realiza el PRI, y siempre que se considera oportuno, se trata de desprestigiar a la verdadera oposición des-

virtuando la verdad sobre los actos que estos partidos efectuan.

Es decir, en nuestro país los partidos de oposición no se enfrentan a otro partido político sino al Estado y su gobierno, ya que el partido oficial se ha convertido en una dependencia más del poder ejecutivo federal, formalmente no, en la practica sí. Según González Casanova "ningún partido puede competir en este terreno con el PRI-Gobierno, con el PRI-Sector Público, con el PRI-Presupuesto" (75). Bajo estas condiciones no puede haber una verdadera vida democrática, pues ésta implica la existencia de verdaderos partidos políticos con igualdad de condiciones que representen a las distintas clases sociales.

En realidad, la gran desigualdad de condiciones en que se enfrentan los partidos políticos contendientes, y el marcado favoritismo por parte del gobierno hacia uno de ellos, es una de las principales causas de abstención electoral cuyo fenómeno se ha dado, y de manera permanente se ha incrementado en estos últimos años, en México. Este tipo de silencio en las elecciones reflejan claramente la desconfianza de la población en una estructura inadecuada del desarrollo político del país.

75.- González Casanova, Pablo. obr. cit. p.196.

Varios elementos pueden ayudar a comprender el fenómeno del abstencionismo electoral, viejo fenómeno electoral: un padrón electoral con grandes anomalías, resultado de una ausencia de depuración permanente; falta de credibilidad en las opciones políticas que representan los distintos partidos políticos; y sobre todo, en estos últimos tiempos el gobierno se ha empeñado en no ceder ante claros triunfos de la oposición, lo que ha creado en la ciudadanía una perversa forma de resignación "para qué votar si de todas maneras gana el PRI". El abstencionismo electoral, entonces, resulta ser mucho más que un fenómeno de desidia por parte de la población, significa que la forma en que se da la lucha electoral en México no garantiza la alternancia en el poder.

Ahora, en relación a los resultados que los colegios electorales de la cámara de diputados ha dado a conocer sobre los procesos electorales que se han efectuado en nuestro país para la renovación de la presidencia de la República, son los siguientes: Porfirio Díaz 1910, 98.93%; Francisco I. Madero 1911, 99.26%; Venustiano Carranza 1917,98.07%; Alvaro Obregón 1920, 95.78%; Plutarco Elías Calles 1924, 84.14%;Alvaro Obregón 1928, 100%; Pascual Ortiz Rubio 1929, 93.55%; Lázaro Cárdenas 1934, 98.19%; Manuel Avila Camacho 1940, 93.89%; Miguel Alemán 1946, 77.90%;Adolfo Ruiz Cortínez 1952, 74.31%; Adolfo

López Mateos 1958, 90.43%; Gustavo Díaz Ordaz 1964, 88.81%; Luis Echeverría Alvarez 1970, 86.02%; José López Portillo 1976, 100%; Miguel de la Madrid Hurtado 1982, 70.99 %; y Carlos Salinas de Gortari 1988, el resultado verdadero, nunca se sabrá.

El análisis de los datos anteriores revelan, hasta 1988, realmente qué tan lejos se hallaban los partidos de oposición en México de plantear una verdadera alternativa electoral a nivel presidencial. Lo mismo ocurría a nivel local sobre la elección de los gobernadores de los estados. Sin embargo, a nivel de elección de los diputados y presidentes municipales el PAN, PARM y PPS lograron que se les reconocieran algunos triunfos, incluso en algunos casos el propio gobierno ha reformado y violado la ley para que dichos partidos alcancen algunos triunfos, como una vía de legitimar al sistema político existente. Dice González Casanova "el sistema político necesita reproducir a la débil oposición como instancia de legitimación y canalización de grupos. De otro modo acabarían consigo mismo"(76).

En realidad, los candidatos a la presidencia de la República por el partido oficial que se han enfrentado a candidatos más o menos fuertes de oposición han sido: Manuel Avila Camacho, frente a Andreu Almazán; Miguel Alemán Valdés, contra

76.- González Casanova, Pablo. obr. cit. p.135

Esequiel Padilla; Adolfo Ruiz Cortínez,frente a Enríquez Guzmán; y la mayor oposición a la que se haya enfrentado el candidato a la presidencia de la República por el partido oficial en la historia del país, fue la que se dió entre el licenciado Carlos Salinas de Gortari, y el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 1988, cuyo triunfo del presidente Salinas fue severamente cuestionado a nivel nacional.

En relación a los tres primeros oponentes Almazán, Padilla y Enríquez Guzmán, según Cosío Villegas "convencidos de que la selección del presidente en turno está ya hecha,se resuelven a jugar fuera del partido, formando al efecto uno distinto y opuesto" (77).El caso de Salinas de Gortari y Cuauhtémoc Cárdenas merecen una atención especial.

En realidad, en la historia del país, jamás se había dado una contienda electoral tan reñida como la que se dio entre los candidatos a la presidencia de la República, Carlos Sali-Salinas de Gortari, contendiendo por el partido oficial (PRI) y el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano apoyado por varios partidos políticos y un conjunto de fuerzas de oposición que se dio en llamar "Frente Democrático Nacional". En realidad la calificación de los resultados de julio de 1988, hecha por la cámara de diputados erigida en colegio electoral,y que dio el triunfo a Salinas de Gortari, no dejó satisfechos a la

77.- Cosío Villegas, Daniel. obr. cit. p.136.

mayoría de los electores, prueba de ello, es que posteriormente a la calificación de los resultados se realizaron grandes movilizaciones a nivel nacional, sólo que, no se contaba con una estructura organizativa sólida, confiable y permanente como para hacerle frente conjuntamente a los embates del gobierno; pronto algunos de los partidos que formaban parte del movimiento democrático fueron aliándose al partido de Estado hasta convertirse en oposición al mismo Frente Democrático del cual formaban parte. Como ejemplo de ello tenemos el caso del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y de manera menos abierta, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y el Partido Popular Socialista.

Derivado de lo anterior, se decidió conformar un partido político que aglutinara los sentimientos de las verdaderas corrientes de oposición y que lucharan por la transición hacia una verdadera democracia. Se unieron entonces, el Partido Mexicano Socialista,y la Corriente Democrática que había surgido del mismo partido oficial, encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, para de esta forma, dar origen al Partido de la Revolución Democrática.

A partir de la formación del PRD, y hasta nuestros días, no han cesado los ataques y calumnias por parte del gobierno hacia el partido y su líder nacional Cuauhtémoc Cárdenas, pues

para el gobierno federal los enemigos principales a vencer son los candidatos que contienden por este partido. Ahora,como consecuencia de las presiones de este partido, se han concedido importantes triunfos por parte del gobierno a otros partidos de oposición, como gubernaturas al partido acción nacional. En realidad, en el régimen salinista es en el que se ha enfrentado la mayor oposición al sistema del régimen posrevolucionario.

En síntesis, la contienda electoral que se dio en 1988, trajo como resultado una sucesión presidencial turbia que, incluso,para gran parte de la población nacional el presidente Salinas de Gortari es considerado como un presidente ilegítimo, por no haber surgido de una mayoría claramente demostrada.

La sucesión presidencial que se aproxima, 1994, se vislumbra igualmente conflictiva.

C O N C L U S I O N E S

I

El surgimiento de un poder presidencial fuerte en nuestro país data de la época de Juárez y fue resultado de una serie de luchas intestinas que mantuvieron fluctuante al país por un largo periodo entre el grupo liberal, encabezado por Juárez, y el conservador,encabezado por Lucas Alaman. Ambos representaban tendencias diametralmente opuestas. Los primeros defendían un proyecto de gobierno republicano, soberanía popular, abolición de privilegios y la separación entre el Estado y la Iglesia; los segundos, defendían el centralismo, ampliación de privilegios, religión y fueros. Juárez, estaba convencido de que sólo a través de un poder amplio se podía hacer frente a la situación turbulenta del momento;la Constitución de 1857 no le daba tales facultades, sin cumplirla se justificó en ella y eso le favoreció para hacer frente a momentos críticos como la lucha contra el espurio Maximiliano de Hamsburgo, triunfo que le permitió a Juárez restaurar la República en 1867. A partir de ahí, y hasta nuestros días, todos los titulares del poder ejecutivo federal han ejercido un inmenso poder, arrogándose facultades extraordinarias, que aún no contempladas en la ley, han tenido la fuerza de ser obedecidas.

II

A principios de este siglo el régimen dictatorial de Porfirio Díaz provocaba en la sociedad indicios de inconformidad en respuesta a su política de privilegios y profundas desigualdades sociales. El crecimiento económico traía consigo una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, afectando a la clase trabajadora obreros, campesinos,pequeños empresarios y mineros, con lo que el régimen porfirista iniciaba su ocaso. A partir del 20 de noviembre de 1910, Don Francisco I. Madero, mediante el Plan de San Luis Potosí, hace un llamado general a la población a la toma de las armas para derrocar al general Díaz. Sin embargo, con el triunfo del movimiento maderista no se solucionaron los problemas del país, pues estos requerían de profundas reformas en el ámbito político,económico y social. Pronto hubo levantamientos en contra de Madero encabezados por Villa y Zapata, lo que finalmente dio origen a la existencia de una Constitución que dá cabida a todas las clases existentes del país, lo que ha favorecido la paz interna en nuestro país.

III

El nacionalismo y la gran voluntad de justicia social es lo que caracterizó al régimen cardenista. Durante este gobierno se efectuó una gran transformación agraria, obrera y popular con lo que se fortaleció considerablemente el poder del presidente de la República derivado, ya no de un capricho personal sino gracias al apoyo de las organizaciones sociales agrupadas por sectores, con lo que se convirtió el poder del presidente en una verdadera institución, haciéndose del Estado una gran potencia social que le permitió hacer frente a las presiones externas que surgieron como consecuencia de la aplicación de políticas nacionalistas y antimperialistas. El general Cárdenas fué el gran presidente, el revolucionario sin tacha que se encontraba al lado del pueblo luchando por su causa en contra de terribles fuerzas reaccionarias de dentro y fuera del país, fué el seguro conductor del pueblo, un gran reformador y el más audaz e inteligente estadista de la época posrevolucionaria; formó un partido de masas que institucionalizo el poder; su finalidad, fortalecer al Estado surgido de la Revolución Mexicana haciendo de él una verdadera potencia social que permitiera hacer frente a las agresiones externas; su gran obra: la expropiación petrolera.

Del presidente Cárdenas en adelante se privilegió el crecimiento económico y se contuvo a la sociedad para no afectarlo más tarde se derivó en la minimización de la democracia, se perdió el dinamismo del crecimiento, y se cayó en el estancamiento.

IV

De 1917 y hasta nuestros dias los gobernantes en México han justificado sus actos en la Constitución Política Mexicana y pocos gobernantes en el mundo invocan a su Constitución Política tanto como los mexicanos; éstos con ella justifican su pasado, su situación actual y sus acciones futuras. Aunado a lo anterior, de 1940 en adelante hubo un sezgo notorio en la forma de ejercer el poder; de esta fecha en adelante nuestros gobernantes han utilizado un lenguaje demagógico al dirigirse a la sociedad con un discurso mediante el cual se hacen pasar como los más serios representantes de los grupos populares, cuando la primacía de los intereses de las élites industriales y comerciales,así como la distribución singularmente inequitativa del ingreso, demuestran lo contrario. Situación que se agudiza aún más a partir del gobierno del presidente Luis Echeverria Alvarez.

Del gobierno echeverrista hasta nuestros dias se cambió y transformó por completo el sistema político del país y se distanció considerablemente del proyecto de gobierno de los precursores de la Revolución. De aqui en adelante, los gobernantes se han dirigido a la población con un lenguaje de altura y de cortesía pero detras de ello se esconde la arbitrariedad la amenaza, y la represión; el Estado ha perdido iniciativa y se deteriora el sustento popular, mismo que se agudiza cada vez más como consecuencia de las políticas antipopulares implementadas por el gobierno salinista que favorecen la acumulación de la riqueza en unas cuantas familias privilegiadas sin compartirse con la sociedad. -222-

V

El presidente de la República en México es la pieza clave del sistema político mexicano,tanto constitucional como políticamente; en él se concentra un enorme poder jurídico, político, económico y social lo que le permite tomar las decisiones estratégicas en la materia,con lo que se impone el sello personal a la forma de ejercer el poder en cada sexenio. En nuestro país,es el Presidente quien decide en última instancia la acción del gobierno federal, de los gobernadores, de los gobiernos municipales, del partido predominante, del sector paraestatal,e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras, campesinas y populares. Asimismo, el Presidente en México encauza la actividad del Congreso de la Unión y dá lineamientos de acción al Poder Judicial Federal;lo cual va en contra de un verdadero sistema de gobierno republicano y democrático al debilitarse considerablemente el poder de decisión de las otras instancias de representación de la sociedad.

En síntesis, el presidente de la República en México es el principal conductor de la política interior y exterior del país; determina la política de los gobiernos federal, local y municipal; encauza la administración de los tres niveles de gobierno y, por consecuencia, de la sociedad en su conjunto, lo que trae consigo: un Estado fuerte y una sociedad civil débil.

VI

La teoría de la división de poderes establecida en nuestra Constitución Política Mexicana y que tiene como finalidad aca bar con el absolutismo y ofrecer más y mejores garantias a la sociedad mediante el equilibrio de los poderes de la Unión,no ha operado en México, pues existe un Poder Ejecutivo Federal que, mediante la centralizaciòn y concentración del poder, se ha impuesto sobre los poderes Legislativo y Judicial. Por ejemplo, el Congreso General en México no ha jugado el papel que la Constitución le tiene asignado: el de ser un verdadero representante de la sociedad, un Poder Legislativo con facultades constitucionales muy amplias para elaborar las leyes y reglamentos con ámbito de observancia a nivel nacional. Este poder se ha concretado a adoptar una actitud de verdadera sumisión a los dictados del titular del Poder Ejecutivo Federal por lo que el Legislativo ha entrado en una situación de progresivo descrédito y desconfianza ante la sociedad. Ahora, el Poder Judicial al igual que el Legislativo no ha tomado el pa pel que históricamente le corresponde, éste se ha politizado con la consiguiente desatención de resolver las controversias que se suscitan como consecuencia de la aplicación de las leyes, y que tiene como misión constitucional administrar la justicia a todos por igual.

Creo, pues, que se ha desaprovechado el ejercicio de un verdadero poder republicano y en cambio se ha ejercido un liderazgo nacional desvirtuado del proyecto constitucional de gobierno.

VII

La Administración Pública Federal en nuestro país forma parte, quiza la más importante, de uno de los poderes en que se haya depositada la soberanía del Estado en México: el Poder Ejecutivo Federal. El titular de este poder es el encargado de gobernar a la sociedad en su conjunto, lo cual lo hace a través del diseño, instrumentación y ejecución de planes y programas; del manejo de los cuerpos de seguridad pública como el ejército y la policía; de la conducción de las relaciones exteriores; del manejo del presupuesto y gasto público; y del mantenimiento del orden interno; aspectos todos ellos que estan encuadrados dentro del ámbito de la Administración Pública Federal, la cual funge como órgano auxiliar del presidente de la República para llevar a cabo sus planes y programas de gobierno. Por tanto, la Administración Pública es la instancia que relaciona al Estado con la sociedad y,como tal, materializa de manera particular la generalidad de las leyes. Asimismo, mediante ésta el Presidente en México efectúa las funciones sustanciales de gobierno: planea, organiza, programa y dirige la gama de actividades que por ley tiene asignadas y que tiene que cumplir; y en sí mediante ésta el gobierno organiza, induce y regula la vida de la sociedad en general.

VIII

El centralismo político, con sus consecuencias, la centralización y concentración administrativas, ha provocado un debilitamiento progresivo en algunas de las instituciones políticas del Estado, particularmente del Poder Legislativo y Judicial, lo cual ha tenido una repercusión evidente en la propia Administración Pública. Esta ha asumido progresivamente un mayor rol político, principalmente a través de la Secretaría de Gobernación pues el titular de esta dependencia ha tenido una posición muy especial dentro del sistema político mexicano, toda vez que durante mucho tiempo ha fungido como jefe del gobierno interior o como segundo hombre fuerte del sistema, dada la importancia de las facultades que constitucionalmente tiene que cumplir. Al titular de la Secretaría de Gobernación compete: velar por el cumplimiento de los preceptos constitucionales a nivel nacional;y conducir las relaciones con los otros poderes de la Unión y con los gobiernos locales y municipales, muchas veces extralimitándose en sus facultades, lo que ha traído consigo el descrédito nacional e internacional por la falta de un equilibrio de influencias entre la Federación y los estado federados, convirtiéndose de esta forma a la Administración Pública Federal en una institución no sometida a efectivos mecanismos de control, al mismo tiempo que ha sido penetrada por grupos de presión.

IX

La Administración Pública Federal en México juega un papel político muy importante, pues existe una clara y estrecha interrelación entre administración pública y política. La administraciòn pública, sin duda, es condicionada por el ambiente político y, a la vez, aquella condiciona la acción política del Estado. A través de las dependencias de la Administración Pública Federal, el Estado se hace representar hacia el exterior, se defiende la soberanía de las tierras y aguas nacionales, y se efectúa la política hacia el interior del país.

X

Tal vez una de las estrategias más importantes para atemperar este presidencialismo sería la descentralización de la vida nacional y, especialmente, de la Administración Pública. No sólo geográficamente, llevando los centros de decisión cerca de donde ocurren los problemas; sino descentralizar la administración en el sentido de entregar a los gobiernos locales y municipales facultades, atribuciones, programas, ejecución y recursos que ahora son parte de las funciones del Ejecutivo Federal.

XI

La crisis de la democracia actual es una crisis de participación. El Estado y el gobierno estan lejos de los individuos y pretenden gobernar sin su concurso. La participación política de los ciudadanos se reduce a actuar en los procesos electorales cada 3 ó 6 años como elector, cobrando más interes cuando se trata de la sucesión presidencial. Lo anterior, aunado a la falta de credibilidad en los procesos electorales ha traído como consecuencia una baja participación de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. La salida a esta crisis de la democracia está en generar las condiciones para que el pueblo tenga confianza en las instituciones políticas, arraigar políticamente a los dirigentes y administradores, estimular la formación genuina de cuadros políticos con representación popular, desburocratizar a la Administración Pública, abrir los espacios de la cosa pública a los grupos sociales, e impulsar la administración con abierta y plena participación popular. El reencuentro real del Estado con la sociedad civil es urgente e inaplazable.

XII

En el México de hoy ya no es posible un presidencialismo excluyente en un país plural, con diversidad política, económica y social. El país ya no acepta que una sola persona tenga la capacidad de decidir sobre la vida de toda la República y que el presidente se haya convertido en la única instancia de decisión. La época de los presidentes emperadores debe terminar y dar paso a un auténtico y genuino presidencialismo democrático, nuestra Carta Magna así lo establece, sujetémonos a ella.

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

Arnaiz, Aurora. Ciencia Política. Edit. Pax-México librería Carlos Cesarman,s.a. 2a.edición 1976.

Blanquel, Eduardo. Historia Mínima de México. "La revolución mexicana". Edit. El Colegio de México, 6a. reimpresión 1981.

Brewer Carias, Allan. Política, Estado y Administración Pública. Edit. Ateneo de Caracas 1979.

Calderón, José María. Génesis del Presidencialismo en México. Edit. el Caballito.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Edit. Siglo XXI. 10a.edición 1991.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México "Evolución de la reforma administrativa en México" Edit. Porrúa s.a. 2a. edición.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Córdova Arnaldo. La Formación del Poder Político en México
Edit. Era,s.a. 8a.edición 1980.

Córdova Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo
Edit. Era,s.a. 1a.edición 1974.

Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano
Edit. Joaquín Mortiz,s.a. 2a.edición 1986.

Cosio Villegas, Daniel. La Sucesión Presidencial.
Edit.Joaquín Mortiz,s.a. 2a.edición 1975.

Dornbierer Manú. Ave César. Edit. Universo,s.a. 4a.impresión 1983.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.
Edit. Porrúa s.a. 20a. edición 1980.

González Casanova, Pablo. La Democracia en México
Edit. Era,s.a. 16a. edición 1985.

González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Edit. Era,s.a. 3a. edición 1986.

González, Luis. Historia General de México "El liberalismo triunfante". Edit. El Colegio de México. 3a. edición.

Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Edit. Fontamara, s.a. 1a. edición 1981.

Jiménez Huerta, Mariano. Derecho Penal Mexicano. Edit. Porrúa, s.a. 3a. edición.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Meyer, Lorenzo. Historia General de México "La encrucijada". Edit. El Colegio de México. 3a. edición T.2.

Molina Pineiro, Luis J. Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México. Edit. U.N.A.M. 4a. edición 1984.

Molineiro, César. La Intervención del Estado en la Prensa. Edit. Dopesa Barcelona.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. Edit. I.N.A.P.-CONACYT. T.II.1a.edic.1984.

Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Edit. Porrúa,s.a. 3a.edición 1956.

Reyes Heroles, Jesús. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. Edit. F.C.E. 1a. edición 1985.

Salyano Rodríguez, Raúl. La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano. Edit. I.N.A.P. 1a. edición 1985.

Scherer García, Julio. Los Presidentes. Edit. Grijalbo,s.a. 6a. edición.

Serra Rojas, Andres. Ciencia Política. Editorial Porrua,s.a. 4a. edición 1978.

Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción "La formación del régimen presidencial de la administración pública" Edit. F.C.E. 1a. edición 1984.

Villa Aguilera, Manuel. La institución presidencial "el poder de las instituciones y los espacios de la democracia". Edit. Porrua, s.a. 1a. edición 1987.

HEMEROGRAFIA.

Peña, Rodolfo F: "Espaldarazo",en: La Jornada, México D.F. 16-07-92, p.5.

Granados Chapa, Miguel Angel: "El Gran Elector" "Exceso presidencial" en: La Jornada, México D.F., 15-07-92, p.1 y 4.

Garrido, Luis Javier: "El Autoritarismo con Adjetivos" en: La Jornada, México D.F., 24-07-92, p.10.

Garrido, Luis Javier: "La Encuestología" en: La Jornada, México D.F., 07-07-92, p.1 y 8.