

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

00483  
V-1  
3

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“EL LIDERAZGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. DE  
LA ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL A LA ADMINISTRACIÓN  
INSTITUCIONAL, UN PROBLEMA DE ESTRATEGIA”

TESIS DOCTORAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta

ÁLVARO ROCHA LERDO DE TEJADA

México, D.F., 23 de agosto del 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta 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 mi madre Cristina Lerdo de Tejada Hay

A la memoria de mi abuela Catalina Hay de Lerdo de Tejada



## Contenido

	Página
Introducción	17
<b>Capítulo I</b>	
<b>La administración pública en México</b>	<b>27</b>
1.1 Estado	30
1.1.1 El origen del Estado	31
1.1.2 El Estado y sus diferentes conceptos	34
1.1.3 El Estado y sus diferentes escuelas	35
1.1.3.1 Platónica	35
1.1.3.2 Aristotélica	37
1.1.3.3 Tomista	38
1.1.3.4 Contractualista	39
1.1.3.5 Positivista	39
1.1.3.6 Idealista	40
1.1.3.7 Materialista	40
1.1.3.8 Contemporánea	41
1.1.4 El Estado y sus diferentes teorías	41
1.1.5 Elementos del Estado: población, territorio y gobierno	42
1.1.6 El concepto de Estado para Thomas Hobbes	43
1.1.7 Hans Kelsen y el Estado	45
1.1.8 El concepto de Estado para Carlos Marx	46
1.1.9 El concepto de Estado para Max Weber	47

1.1.10	El concepto de Estado para Samuel P. Huntington	48
1.1.11	El Estado y sus fines	49
1.1.12	El Estado: una división de poderes	51
1.1.13	Tesis jurisprudencial sobre la división de Poderes	53
1.1.14	El Estado y sus distintas funciones	54
1.1.14.1	Función Legislativa	55
1.1.14.2	Función Jurisdiccional	55
1.1.14.3	Función Administrativa	56
1.1.15	El Poder del Estado y el Estado como poder	56
1.1.16	El Estado como líder de opinión nacional	57
1.1.17	El Estado y el Liderazgo	58
1.2	Gobierno	59
1.2.1	Platón y La República. La concepción de gobierno	60
1.2.2	Aristóteles y su concepción de gobierno	61
1.2.3	Formas de gobierno que han perdurado	61
1.2.4	El concepto de gobierno para Max Weber	62
1.2.5	El concepto de gobierno para Huntington	64
1.3	¿Qué es la administración pública?	64
1.3.1	Definiciones de administración pública	65
1.3.2	Diferentes teorías sobre la administración pública	70
1.4	Diferentes objetos de estudio de la administración pública	80
1.4.1	La administración pública como estudio del Estado	80
1.4.2	La administración pública como estudio del gobierno	81
1.4.3	La administración pública como estudio del poder	81
1.4.4	La administración pública como estudio del Poder Ejecutivo	82
1.4.5	La administración pública como Institución Estatal	82
1.5	Administración pública y sus diferentes formas de organización	83
1.6	El Poder Ejecutivo Mexicano y el Liderazgo	84
1.7	Instituciones: Pilares del Estado. Un reto de construcción para la Nación Mexicana	85
1.8	La administración pública en un contexto de cambio: una exigencia de reforma Institucional	90

## Capítulo II

<b>Liderazgo y administración pública</b>	<b>105</b>
2.1 La administración pública mexicana	109
2.2 Taylor	114
2.3 Fayol	116
2.4 Teoría de las Relaciones Humanas	119
2.5 Douglas McGregor: Teoría X y Teoría Y	120
2.6 Cuadro comparativo de la Teoría X y de la Teoría Y	123
2.7 Los procedimientos de avance: una forma de liderar el cambio	123
2.7.1 Precisar	128
2.7.2 Enseñar	129
2.7.3 Medir	130
2.7.4 Premiar y Castigar	131
2.8 Max Weber: poder, dominación y burocracia	133
2.8.1 Poder	133
2.8.2 Dominación, su definición y algunos de los diferentes tipos que Max Weber consideró	135
2.8.2.1 Dominación legítima	136
2.8.2.2 Dominación burocrática	137
2.8.2.3 Dominación legal con administración burocrática, su definición	137
2.8.2.4 Dominación patrimonial	138
2.8.2.5 Dominación estamental	138
2.8.2.6 Dominación tradicional, su definición	139
2.8.2.7 Dominación carismática, su definición	139
2.8.3 Burocracia	141
2.9 Poder	142
2.10 Poder y autoridad	144
2.11 Resistencia al cambio	146
2.12 ¿Qué es el Liderazgo?	149
2.12.1 Liderazgo: Un enfoque para la productividad en México	150
2.13 Tipos de Liderazgo	153

2.13.1	El líder organizador	154
2.13.2	El líder creador y carismático	154
2.13.3	El líder destructor	155
2.13.4	El líder desidioso	156
2.13.5	El líder precavido	156
2.13.6	El líder preparador	156
2.13.7	El líder triunfador	157
2.14	Dirigir ó liderar: mostrando el temple	157
2.15	¿Cómo opera el Liderazgo?	159
2.16	El Liderazgo en acción: la toma de decisiones	162
2.17	Liderazgo y sociedad	166
2.18	Visión de futuro	168
2.19	El líder del futuro	170
2.20	El líder y sus valores	173
2.20.1	Honestidad	175
2.20.2	Lealtad	175
2.20.3	Humildad	176
2.20.4	Integridad	176
2.20.5	Responsabilidad	176
2.20.6	Disciplina y Respeto	177
2.20.7	Autocontrol y Autorregulación de la conducta	177
2.21	Ética Pública	178
2.22	Nicolás de Maquiavelo: dos enseñanzas	179
2.23	Stephen R. Covey: Liderazgo centrado en principios	181
2.24	Credibilidad: un asunto de varias personas	190
2.24.1	El liderazgo implica servir	190
2.24.2	Credibilidad: una ventaja competitiva	191
2.24.3	Credibilidad: creer en un mismo ideal	192
2.25	El Liderazgo en la administración pública. El caso de México	193

## Capítulo III

<b>El Poder Ejecutivo en México. Una visión bajo el liderazgo</b>	<b>207</b>
3.1 Antecedentes	213
3.2 El Bonapartismo	214
3.3 El Período Azteca	216
3.4 El Estado Novohispano	218
3.5 Estado Moderno. El Estado Mexicano: una dependencia presidencial	220
3.6 Constituciones Mexicanas. 1814-1917	222
3.6.1 Ignacio López Rayón. 1811	222
3.6.2 Sentimientos a la Nación. Un legado de Don José María Morelos y Pavón	223
3.6.3 La Constitución de 1814	223
3.6.4 La Constitución Española de Cádiz	224
3.6.5 La Constitución del 31 de enero de 1824	225
3.6.6 La Constitución del 4 de octubre de 1824	226
3.6.7 La Constitución de 1836	229
3.6.8 Bases de Organización Política de la República Mexicana. 1843	230
3.6.9 La Constitución de 1847	230
3.6.10 La Constitución de 1857	231
3.6.11 Don Benito Juárez y las Leyes de Reforma	233
3.6.12 La Constitución de 1917	234
3.7 La Institución Presidencial y su influencia	235
3.8 Don Miguel Hidalgo y Costilla. 1810-1811. La Independencia de México	240
3.9 Agustín de Iturbide. Emperador de México	241
3.10 República Federal. El México Independiente. Octubre de 1824 a mayo de 1833	242
3.11 República Centralista. Mayo de 1833 a octubre de 1843	243
3.12 Intervalo Centralista. Marzo de 1843 a agosto de 1846	244
3.13 República Federal. Agosto de 1846 a septiembre de 1847	245
3.14 El Gobierno en Querétaro. Septiembre de 1847 a enero de 1853	245
3.15 República Centralista. Enero de 1853 a agosto de 1855	246

3.16 República Federal. Agosto de 1855 al día de hoy	247
3.17 Gobierno Conservador. Enero de 1858 a mayo de 1864	248
3.18 Maximiliano de Habsburgo. Mayo de 1864 a mayo de 1867	249
3.19 Se restaura la República. Agosto de 1855 a agosto de 1914	249
3.20 Porfirio Díaz	252
3.21 Presidentes Revolucionarios	254
3.21.1 Venustiano Carranza Garza. Marzo de 1913 a mayo de 1920	254
3.21.2 Eulalio Gutiérrez. Noviembre de 1914 a enero de 1915	255
3.21.3 Roque González Garza. Enero de 1915 a junio de 1915	256
3.21.4 Francisco Lagos Cházaro. Junio de 1915 a octubre de 1915	256
3.21.5 Adolfo de la Huerta Marcos. Mayo de 1920 a noviembre de 1920	257
3.21.6 Álvaro Obregón Salido. Diciembre de 1920 a noviembre de 1924	257
3.21.7 Plutarco Elías Calles. Diciembre de 1924 a noviembre de 1928	258
3.21.8 Emilio Portes Gil. Diciembre 1920 a febrero de 1930	259
3.21.9 Pascual Ortiz Rubio. Febrero de 1930 a septiembre de 1932	260
3.21.10 Abelardo L. Rodríguez. Septiembre de 1932 a noviembre de 1934	261
3.21.11 Lázaro Cárdenas del Río. Diciembre de 1934 a noviembre de 1940	262
3.21.12 Manuel Ávila Camacho. Diciembre de 1940 a noviembre de 1946	263
3.21.13 Miguel Alemán Valdés. Diciembre de 1946 a noviembre de 1952	265
3.21.14 Adolfo Ruiz Cortines. Diciembre de 1952 a noviembre de 1958	266
3.21.15 Adolfo López Mateos. Diciembre de 1958 a noviembre de 1964	268
3.21.16 Gustavo Díaz Ordaz. Diciembre de 1964 a noviembre de 1970	268
3.21.17 Luis Echeverría Álvarez. Diciembre de 1970 a noviembre de 1976	270
3.21.18 José López Portillo. Diciembre de 1976 a noviembre de 1982	270
3.21.19 Miguel de la Madrid Hurtado. Diciembre de 1982 a noviembre de 1988	272
3.21.20 Carlos Salinas de Gortari. Diciembre de 1988 a noviembre de 1994	272
3.21.21 Ernesto Zedillo Ponce de León. Diciembre de 1994 a noviembre de 2000	273
3.21.21.1 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. PROMAP	274
3.21.21.2 Generalidades	276
3.21.21.3 Antecedentes	277

3.21.21.4	Diagnóstico General	278
3.21.21.5	Objetivos generales	279
3.21.21.6	Subprogramas	280
3.21.21.7	Líneas de estrategia	280
3.21.21.8	Programa de capacitación en desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal conforme a objetivos y estrategias del programa de Modernización de la Administración Pública. 1995-2000. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	281
3.21.21.9	Diplomados y Maestrías	285
3.21.21.10	Enfoque a Cursos Tradicionales	285
3.21.21.11	Utilización de Fuentes Externas	286
3.21.21.12	Matriz de valor agregado	288
3.21.21.13	Alcances y limitaciones	289
3.22	Vicente Fox Quesada. Diciembre del 2000	293
3.22.1	La visión para México	294
3.22.2	Servidores Públicos	294
3.22.3	Liderazgos de Calidad	295
3.22.4	Servicio Civil de Carrera	296
3.22.5	Características de los gobiernos exitosos	296
3.23	Opiniones sobre el Presidencialismo Mexicano	298

## Capítulo IV

### **Propuestas concretas para lograr una administración institucional a través del liderazgo**

1	Cambio estratégico	307
1.1	Cambio estratégico vs. Cambio operativo	307

2	Eficiencia	307
2.1	El Estado y su esencia	307
2.2	Indicadores claros	308
3	Sociedad	308
3.1	Nuevo papel del Estado y de la Sociedad	308
4	Servicio civil de carrera	308
4.1	Valores institucionales	308
5	Rendición de cuentas	309
5.1	Corresponsabilidad en la actividad pública	309
5.2	Secreto de Estado ó Seguridad Nacional	309
5.3	Evaluar para deliberar	309
6	Instituciones	310
6.1	Preparación y controles Institucionales	310
6.2	Costos e impactos nacionales	310
6.3	Reglas equitativas: el respeto a una vida democrática	310
6.4	Eficiencia como País: permanecer ó desaparecer	310
6.5	Reinventar la dirección de las instituciones	311
6.6	Instituciones menos estatales y más públicas	311
6.7	Reforma institucional: la liquidación de las viejas prácticas	311
6.8	Estado de Derecho escrupuloso: Ideologización y cuestionamiento	311
6.9	Estado depredador	312
6.10	Lealtad institucional	312
6.11	Cambios heterodoxos	312
7	Servicio	313
7.1	Servicio: una excelente mancuerna del liderazgo	313
8	Liderazgo	313
8.1	Obsolescencia y fracaso: características de las instituciones sin líderes	313
8.2	El líder desarrolla personas e instituciones	314
9	Poder Ejecutivo Federal	314
9.1	El Presidente de la República: líder de una administración institucional	314
9.2	Ejercer la Presidencia de la República debe significar autodominio	314

Conclusión	317
Bibliografía	323
Anexos	333
Anexo 1 Sentimientos a la Nación. Un legado de Don José María Morelos y Pavón	335
Anexo 2 Constitución de Apatzingán	337
Anexo 3 Constitución de Cádiz	347
Anexo 4 Constitución del 31 de enero de 1824	365
Anexo 5 Constitución del 4 de octubre de 1824	371
Anexo 6 Constitución de 1836	383
Anexo 7 Bases Orgánicas de la República Mexicana. 14 de junio de 1843	395
Anexo 8 Constitución de 1847	403
Anexo 9 Constitución de 1857	405
Anexo 10 Constitución de 1917	413
Anexo 11 Frases Presidenciales. De Guadalupe Victoria a Vicente Fox: un cúmulo de experiencias. México 1822-2001	421



## INTRODUCCION

"El mundo de nuestros días es un cúmulo de acontecimientos que dan vida a situaciones donde todo cambia y nada permanece igual. Se vive una hora de transformaciones que modifican condiciones y relaciones de vida que apuntan por la senda de una mayor democratización y redistribución del poder. Las economías abiertas, los intercambios mundiales, la competencia entre naciones, empresas, gobiernos y grupos civiles son punto medular para explicar por qué los cambios son intensos e irrepetibles".<sup>1</sup>

El problema se cifra en que generalmente damos la sensación a las personas y a las instituciones (nacionales, extranjeras, gubernamentales, no gubernamentales, empresariales, etc.) de que a México le falta el sustrato, la infraestructura que permita permanencia, solidez y, como consecuencia, seguridad, esta última entendida en todas sus dimensiones. La confianza se basa en proyectos, los proyectos se basan en metas; y las metas las fijan las instituciones que permanecen y que tienen al frente verdaderos líderes, líderes verdaderamente comprometidos con México.

Al pensar y diseñar el camino con cuidado, proponer metas en base a un estudio serio de la realidad y de la problemática nacional, elegir correctamente el futuro, en el cabal cumplimiento de todo lo anterior podremos ser fuente de inspiración para países y organizaciones internacionales que buscan modelos a seguir.

La necesidad del hombre en el mundo contemporáneo, tanto en su dimensión personal como en su intrínseca dimensión social, es el liderazgo, es sentar modelos en los cuales pueda basar una estrategia para progresar como Nación. En momentos de crisis severas es necesario replantearse

---

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", México. Secretaría de la Contraloría, Revista de Control Gubernamental, 1995, julio-diciembre, p.1.

cuál es la verdadera misión de la administración y la forma en la que deberán de introducirse mejoras.

El Estado moderno se concibe en cinco elementos primordiales: Población, Territorio, Gobierno Soberano, Orden Jurídico y Fines. El Estado mexicano no se escapa a estos elementos, pero hay un problema estructural en un sector de la población, por un lado está el estilo educativo y por el otro están las miras individualistas. México es un país rico no explotado racionalmente, de ahí nuestros problemas ancestrales en ecología, erosión, deforestación, etc.

Algunas personas dentro de nuestro Gobierno aún conservan una mentalidad autoritaria y en ocasiones totalitaria no fundada en la democracia, sino en la imposición, con fines personales, algunos no exentos de corrupción.

El Orden Jurídico en algunos rubros primordiales implica una imitación extralógica del Sistema Constitucional Mexicano en el que no hay reglas claras para exigir responsabilidades a los actores políticos, entre ellos, a los más altos niveles se tienen muchas lagunas so pretexto de la investigación, principalmente en la rama del derecho administrativo, en una estabilidad democrática sin causas jurídicas claras y expeditos para la población y para la atención de sus intereses legítimos.

En la simplificación administrativa para trámites diversos se debe buscar ventanilla única, también procesos sencillos para exigir responsabilidades, transparencia en el manejo de los recursos públicos, con procedimientos claros de verificación, evaluación, planeación y medición, disciplina interna que impida la burocratización en la cual el ciudadano se ve inmerso en cada contacto que tiene con el Estado y con la ejecución de su administración.

En cuanto al sistema político mexicano se debe acabar con la no continuidad sexenal en ciertos temas y rubros estratégicos para el País, así también se deberá buscar el equilibrio de los poderes; como son el fortalecimiento del Poder Legislativo y del Poder Judicial; este último deberá contar con el prestigio y la capacidad que permita juzgar las conductas atípicas de cualquier miembro de la sociedad y, principalmente, de los actores políticos.

El Estado mexicano entra en una crisis profunda cuando algunas de sus instituciones (cuya gran contribución y sustento era rejuvenecerlo y regenerarlo, hacerlo funcionar correctamente respondiendo y resolviendo) no están lo suficientemente adaptadas a los nuevos tiempos y sus exigencias o, sencillamente, algunos de sus miembros han adoptado formas corruptas<sup>2</sup> de actuar. Existen también cambios importantes en la sociedad que la conducen a su liquidación, a su reforma o a su creación.

“Crisis de hegemonía y crisis de dominación, señalan que la crisis no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción. Más profundamente la doble crisis radica en la pérdida del lugar estructural del estado en la sociedad. Es decir, en la pérdida que, por su naturaleza, entraña la progresiva disolución de los ejes sobre los cuales se construye la unidad orgánica entre el Estado y el régimen político y se realiza la articulación entre Régimen Político y Régimen de Acumulación: *territorialidad e institucionalización del orden*”.<sup>3</sup>

También entramos en crisis cuando existen fuertes rezagos en la administración pública; esto es, cuando es plenamente adelantada y aventajada por una sociedad mexicana y por un mundo en veloz transformación, un mundo y una sociedad en voraz crecimiento. “Para decirlo en otros términos: la administración pública se ha ido quedando al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las últimas dos décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el próximo siglo, si no logra cambiar esa subcultura de la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las mudanzas de nuestros tiempos”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> La corrupción siempre es vista como un problema exclusivo de la administración pública y no debemos de olvidar que nace de una clara ausencia de valores en algo que es aún más importante y sustento de la vida nacional: la familia, (en muchas, por supuesto y es clara afirmación que no en todas ellas). La corrupción en la vida privada se refleja forzosamente en la vida pública

<sup>3</sup> Norbert Lechner. *La crisis del Estado*. Revista Mexicana de Sociología. México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Abril-Junio 1977. En Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP. No. 91, 1996. p. 120

<sup>4</sup> Merino, Mauricio. De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP. No. 91, 1996. p.

La actual administración pública presenta problemas que deben ser resueltos; la forma de hacer administración pública en México debe y tiene que cambiar,<sup>5</sup> no porque todo lo que anteriormente se hizo esté mal o sea un rotundo fracaso; no, debe cambiar porque la administración pública nace frente a necesidades de particulares, dirime controversias entre ciudadanos, entre ellos mismos y en su relación con el Estado; y son ellos o ella (la sociedad) quien está siempre en constante cambio, la sociedad no es un ser estático, es algo en permanente transformación cuyas necesidades cambian, los problemas son distintos, y los actores cada vez son más complejos y están mejor informados; es por ello que la administración pública debe responder ante esta nueva situación y así cambiar,<sup>6</sup> modernizarse y por supuesto reafirmarse en lo que aún en estos tiempos sigue vigente.

La sociedad, tanto al vertebrarse como al integrarse ó estructurarse, debe contar con los partidos políticos y sin ser su presa ó rehén, debe impulsar la vinculación y el liderazgo social a través de las instituciones de base con las que se canaliza el instinto básico de asociación mediante las Organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, que limitan la acción del Gobierno y el protagonismo de los mismos.

"La dinámica e intensidad de las demandas de participación y eficiencia en la acción pública, desbordan la capacidad del Estado para controlarlas y resolverlas".<sup>7</sup>

Durante algún tiempo, la esencia de la administración pública ha permanecido inalterada en gran medida, mientras casi todos los demás aspectos se han transformado totalmente al parecer a un ritmo acelerado jamás visto y acorde a los tiempos en que deben responder.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Hay un cambio en el modelo (no es un concepto sin contexto, está sustentado en un nuevo paradigma; no es algo obvio, es algo que necesita discernimiento); no se trata de devolverle a la sociedad la responsabilidad de la administración, se trata de corresponsabilizarse con ella, siempre dentro de una coparticipación medible. Esto implica redefinir el papel del Estado y el de la sociedad; redefinir ambos demanda un equilibrio; un equilibrio en esferas de acción. Se debe poder responder con flexibilidad y rapidez a las nuevas tendencias mundiales; finalmente en ellas estamos inmersos. Hoy la sociedad pide ser tratada como sujeto y no como objeto ó como medio.

<sup>6</sup> Que no haga el Estado lo que sabe hacer la sociedad; el gran dilema está en saber ¿qué es lo que sabe hacer la sociedad ó a qué se quiere y debe de comprometer?

<sup>7</sup> Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. cit. p. 109

<sup>8</sup> Aguilar, Luis F. *La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP. No. 91, 1996. p. 19.

El presente trabajo pretende clarificar el escenario que permita pensar en una nueva administración pública, en cuáles serían sus supuestos, pone a consideración algunos cambios y muestra los espacios que considera deberán llenarse. "Las cosas han comenzado a cambiar al compás de una ciudadanía más autónoma y activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable".<sup>9</sup>

Una nueva forma de hacer administración pública<sup>10</sup> no responde a una moda, representa cambios, mas no modas, nunca es una respuesta por moda.<sup>11</sup>

"La reforma en la gerencia del sector público no es nueva. En los últimos 30 años muchos países han perseguido "micro reformas" descritas de diversas formas como presupuesto por programa, gerencia por objetivos, y gerencia contable por nombrar algunos, y muchas organizaciones individuales, en los niveles de gobierno federal y local han desarrollado sus propias iniciativas dirigidas a eficiencia, eficacia y servicios al cliente (en algunos casos éstas provocan cuestiones acerca del valor agregado por iniciativa "centrales") pero generalmente lo que parece ser diferente acerca de reformas actuales es su gran alcance, en muchos casos implicando cambios significativos en los límites y estructura del sector público; tiene un gran sentido de urgencia y una mayor comprensión de acercamiento estratégico a la reforma, reconociendo la interdependencia de los diferentes aspectos de la reforma. La nueva gestión pública (NGP) no es generalmente considerada como una moda pasajera."<sup>12</sup>

A la nueva administración pública hay que verla como lo que es, como una nueva línea de pensamiento, son nuevos elementos de reflexión, jamás ocurrencias de algún ocioso ó de alguien

---

<sup>9</sup> Caiden, Gerald. *Revitalización de la Administración Pública. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública.* Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP. No. 91, 1996. p. 30

<sup>10</sup> Se tiene que dotar a la administración pública de valores éticos, de una fuerte capacidad Institucional y permearla de conceptos, entre otros, como el de calidad, eficiencia y eficacia; determinar perfectamente el quehacer del Estado, explicar la función gubernamental y situar a la administración pública en el contexto de cambio mundial; una administración pública que responda a necesidades presentes y prevea las soluciones futuras. Es una nueva tendencia intelectual que ha entrado en universidades, círculos de pensadores e intelectuales, así como grupos de asesorías gubernamentales.

<sup>11</sup> Aquello que no entendemos, acostumbramos llamarlo moda; si sólo hablamos de recetas, lo que estamos en realidad haciendo es negar la complejidad; una cosa es buscar solidez y permanencia y otra muy distinta es la moda. Las modas no necesitan argumentos, tocan lo simple y nunca se van a la raíz del problema, las modas no necesitan razonamientos porque obedecen a circunstancias distintas a las que obedecen los problemas institucionales o también, por qué no, a la falta de ellas.

<sup>12</sup> Shand, David. *La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional.* Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP No. 91, 1996. p. 77

que quiere ver su nombre en los principales escenarios; tampoco es un lenguaje engañoso ni novedoso; ni mucho menos es un problema de semántica. No es una pérdida de tiempo, es algo con un nuevo sentido. Tampoco son los viejos conceptos con diferente nombre, verdaderamente es un nuevo planteamiento; y en esa medida se debe evaluar, como un nuevo planteamiento que hoy trata de responder a la compleja realidad que intenta resolverla y armonizarla. No es un problema de ideologías, es un problema de resultados concretos.

Los procesos de cambio van varios pasos adelante de la teoría, de la producción de conocimiento y del pensamiento; lo que hoy empezamos a afirmar, mañana estará plenamente superado por la compleja realidad.

La anterior forma de hacer administración en su momento fue novedosa, respondía al entorno, pero hoy está superada, como en su momento esta nueva propuesta también lo estará. "Ningún régimen administrativo (como ningún sistema social) puede ser perfecto y nadie que opere en dicho sistema puede pasar incólume por la vida. Los errores son proclives a ocurrir por muchas razones diferentes. Algunos son sistémicos y otros, personales. Los detalles poco importan para las víctimas de la mala administración pública. Mas si le importa a la administración pública cuya principal razón de ser es mejorar el estado de las cosas y reducir las buropatologías que originan gran parte de la mala administración. La administración pública no puede volver perfectos a los administradores públicos, pero sí puede identificar y disminuir la incidencia de la buropatología".<sup>13</sup>

Al cambiar debemos de tener en consideración que la función pública no es sólo una visión estatal ó gubernamental sino una visión de conjunto: Estado, sociedad, partidos políticos, agrupaciones, organizaciones, sindicatos, confederaciones, etc., en tal medida deberán primero entenderse los valores que a lo largo de la historia la han permeado.

No hay que hacer un juicio irresponsable y somero: *el Gobierno es ineficiente por naturaleza*; hay que ver en su momento qué opciones tenía; conocerlo y criticarlo desde afuera es tener una visión parcial y las parcialidades sin su complemento se vuelven irrelevantes; por tanto la conclusión

---

<sup>13</sup> Caiden, Gerald. Op. Cit., pp. 41 y 42.

también lo será. "Inculpar sólo a la burocracia significaba reproducir el viejo ritual del chivo expiatorio, tan catártico como absolutor".<sup>14</sup>

"El errático manejo de la situación y la falta de una agenda de reforma, hace que en muchos países de la región se incurra en políticas voluntaristas al impulsar medidas caracterizadas por apelar al sector privado, sin crear las condiciones para que esas medidas puedan concretarse. En busca del control político y presupuestal, se acentúa la centralización de las decisiones, limitando y obstaculizando la autonomía de la gestión empresarial, asimilándola en la práctica al manejo de los entes administrativos. Se asigna deficientemente los recursos por erróneas decisiones en la selección de proyectos o por escasa capacidad de negociación con contratistas, proveedores".<sup>15</sup>

Debemos de ser un Estado eficiente, con nuevas atribuciones (quizás menos de las que hoy se tienen), con conciencia de que por un lado los recursos son escasos y por el otro los resultados finales son determinantes para todos.

La eficiencia como proceso genera inestabilidad e incertidumbre, ya que plantea un proyecto diferente al orden existente, y aún lo desafía. Es necesario que se proyecte el trabajo en equipo en todos los niveles sociales, productivos, académicos, de investigación, de proyección política y administrativa. La eficiencia no únicamente debe resolver el presente, además deberá prever el futuro, anticiparse a él, dar soluciones y proponer estrategias. Nos interesa la calidad en la resolución de los problemas y la eficiencia en el planteamiento y en el uso del tiempo. No debemos circunscribir la eficiencia y la eficacia en un solo campo de estudio porque no son asuntos de una sola instancia, intervienen diversos agentes. A diferencia de la eficiencia privada,<sup>16</sup> la eficiencia pública<sup>17</sup> depende de la forma en cómo se relaciona con la sociedad.

---

<sup>14</sup> Aguilar, Luis F. Op. Cit., p. 19. México

<sup>15</sup> Rodolfo Terragno hace una interesante consideración sobre estos procesos para el caso argentino. Ver Rodolfo Terragno, "La crisis del Estado...", Op. Cit., p. 78 en Medellín Torres, Pedro. Op. Cit., p. 118.

<sup>16</sup> Significa no únicamente acumular dinero ó bienes, implica también el desarrollo de las personas, el alcanzar metas. Se mueve mucho en razón de expectativas. Analiza nuestra capacidad para emprender cosas para innovar. Lo que hace es evaluar al individuo en sus diversas facetas.

<sup>17</sup> La eficiencia pública de un gobierno se puede cuantificar, por ejemplo, en la capacidad que tiene para generar crecimiento económico por encima del crecimiento de la población; (si no es por encima, hay insuficiencia), también es posible cuantificarla por el grado de desarrollo socioeconómico que tiene un país. En la manera en como se está consiguiendo el bienestar en lo que respecta a la justicia conmutativa, en si funciona bien ó no el Poder Judicial, si realmente es un órgano al que se le pueda confiar la resolución de controversias.

"Las autoridades de política olvidan que la eficiencia no se mide por la intensidad de factores involucrada en las acciones del Estado, sino por la magnitud de los cambios producidos sobre los parámetros de desarrollo que se quieren modificar".<sup>18</sup> En la práctica, la administración pública no puede probar su superioridad con respecto a la administración privada, la cual luce más maleable, flexible, con buenos modales, más rápida, directa, personal y atenta. Con todo, la administración privada adolece de las mismas buropatologías. Es menos abierta, responde menos ante el público, es menos ética, pero esconde mejor estas cosas y atrae la atención hacia su parte positiva y no hacia la negativa. El público está más dispuesto a darle a la administración privada el beneficio de la duda y parece juzgarla de un modo diferente (esto es, más favorablemente). Por tanto, la administración pública debería esforzarse más. Tal vez lo haga, pero la evidencia frontal (o mejor, confrontada) sugiere otra cosa. El público está más al tanto de la mala administración pública. La administración pública promete demasiado y cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona.<sup>19</sup>

Por otro lado, la función pública tampoco debe ser un pago de lealtades dentro de una cultura individualista. Se trata de terminar con los grandes intereses de quienes se benefician con la concentración desmedida del poder, de impedir que aquéllos que aún tienen privilegios ilegítimos que benefician su particular interés lo sigan creando. Se trata de terminar con la dependencia de los recursos nacionales y volver a tener capacidad de decisión autónoma.

El Estado debe transformarse, deberá ser una transformación que incremente drásticamente su capacidad para abrir el sistema a la satisfacción de las nuevas y más complejas necesidades de los ciudadanos; una satisfacción a través de instituciones; esto es, deberá revitalizarse, actualizarse, hacer vigentes los cambios institucionales.

"La calidad del proceso de gobierno se relaciona con los objetivos de la estabilidad, la democracia, la civilidad y el bienestar de la sociedad. En este sentido, el proceso de gobierno se relaciona con la

---

<sup>18</sup> Un desarrollo detallado a este respecto se encuentra en Ulises Rinaudo, *"Pautas Metodológicas para el Seguimiento de Proyectos Ambientales"*. Informe Final. Programa de Evaluación de proyectos PAFF-CEDE-DNP, 1992 en Medellín Torres, Pedro. Op. Cit., p. 119

<sup>19</sup> Caiden, Gerald. Op. Cit., pp. 31 y 32

capacidad de generar una más amplia institucionalidad a favor de la sociedad; se relaciona con la aptitud para absorber conflictos, atenderlos y en su caso solucionarlos".<sup>20</sup>

El Estado tiene que modificar su forma de actuar, tiene que cambiar su concepción, ser un Estado más acotado, más eficiente, facilitador, coordinador; debe dirigir con base a un liderazgo claro y centrado en resultados; debe ser una dirección cuyo único límite de radio de acción sea la vida pública (contemplando una sociedad más pensadora y participativa); esto es, alentándola y apoyándola, jamás invadiéndola o violentándola.

Si la administración va a decidir, va a regular, se verá confrontada con un problema de tiempo y de costo; los problemas y el abuso con los tiempos repercuten en la eficiencia y en la solidez de las instituciones.

En la década de los ochentas se pone de manifiesto la necesidad de realizar profundos cambios Institucionales; la sociedad con necesidades insatisfechas quiere ocupar espacios, tanto de acción, como de ideología. De lo contrario "el poder comienza a desplazarse hacia zonas desconocidas, para las cuales los gobernantes no están preparados".<sup>21</sup>

"Un rasgo fundamental del profesionalismo en el arte de gobernar deberá ser el intenso interés por las estructuras e instituciones, como recursos y bases de políticas y restricciones a éstas, como objeto de políticas, y como entes influidos por políticas aún cuando no estén dirigidas a ellas".<sup>22</sup>

El mundo moderno no se concibe sin el concepto de competencia; competencia interna y externa; entre países y entre bloques. Para entrar en esta nueva dinámica de desarrollo se deberá contar con la absoluta confianza en el Estado por parte de los ciudadanos y por ende en sus instituciones; por ello es necesario transparentar los resultados, resultados como país, como instituciones, como

---

<sup>20</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit., p. 7

<sup>21</sup> Medellín Torres, Pedro. Op. Cit., p. 113

<sup>22</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP. No. 91, 1996. p. 57

sectores; en una palabra resultados confiables. También se deberá tener un marco jurídico que no pierda nacionalismo e independencia ante la globalización de los mercados.

Este trabajo tratará de demostrar la siguiente hipótesis:

México podrá ser un País confiable, seguro, justo, con un pueblo trabajador y eficiente, y con un poder ejercido con responsabilidad si, y sólo si, por un lado, es sustentado por instituciones con la suficiente solidez y credibilidad para hacer de nuestro País una Nación con desarrollo personal, social, económico y político perdurables en el tiempo; y por el otro, tiene al frente de ellas (nuestras instituciones) personas lo suficientemente entregadas al servicio a los demás y con altos valores y virtudes que, al ejercerlas, garanticen el crecimiento de todos nosotros en cada uno de los aspectos mencionados.

Aunado a ello, quienes detentan el poder, deberán ser personas líderes en cada decisión que tomen; en cada acción que emprendan; en cada resultado que alcancen. Líderes capaces de contagiar actitudes de trabajo en equipo; líderes capaces de ejercer una administración institucional; líderes completamente apartados de intereses patrimonialistas; líderes que se autodominen; que se acoten a sí mismos en el justo ejercicio del poder con el cual han sido investidos.

En suma, esta investigación se centra dentro de la administración pública en la figura del Presidente de la República, al cual le exigimos que actúe y trabaje siendo un líder cuya primera encomienda sea servir a los demás a través del esfuerzo arduo y honesto de la toma de decisiones y en el cumplimiento de las acciones; un líder que también entregue cuentas de su actuación y que su bien mayor sea México.

Como parte de la hipótesis sostenemos que un líder mexicano que se domine y se controle a sí mismo, será capaz de ejercer una Presidencia que genere permanentemente valor al País y a sus ciudadanos; en suma lo que estamos proponiendo es un Presidente de México que ejerza a plenitud lo que se ha denominado: Liderazgo por servicio.

# **CAPITULO I**

## **La administración pública en México**



## CAPITULO PRIMERO

### La administración pública en México

"La función de gobernar se concreta en dos grandes campos que están indisolublemente vinculados, la política y la administración. Gobernar es hacer política, es hacer buena política. Quien gobierna haciendo política debe saber dirigir, concertar, sumar; debe saber imponer los valores colectivos mayoritarios que están expresados en la norma constitucional con serenidad, con templanza, con firmeza; debe saber anteponer el interés de todos sobre los intereses de grupos, sectores o corrientes; debe saber unir en la diversidad; sobreponerse en la adversidad y, respetando el estado de derecho, orientar a la sociedad, por los caminos del progreso y del desarrollo social".

Gobernar es también administrar. Administrar es organizar adecuadamente las instituciones públicas; es saber determinar prioridades, objetivos, metas; es saber planear, programar, presupuestar, evaluar, controlar; es saber generar los sistemas de información para la adecuada toma de decisiones; es saber enfrentar los imprevistos y contingencias con oportunidad; es saber coordinar poderes y niveles de gobierno en un complejo universo de relaciones interinstitucionales."<sup>1</sup>

El Capítulo primero titulado: "La administración pública en México" nos da las bases fundamentales, los conceptos necesarios y los pensadores que han sido pilares para entender, entre otros, al Estado, al gobierno, a la administración pública, a la burocracia, al Poder Ejecutivo y a las instituciones.

Porque coincidimos firmemente con dos fragmentos de La República afirmamos que es imperativo conocer la naturaleza de cada una de estas formas y manifestaciones de organización humana para, una vez comprendidos, poder pensar sobre las cualidades y valores que deberán tener aquellas personas que, como un acto profundamente individual, decidamos que deben –pueden- estar al frente de ellas. Si entendemos bien qué es lo que hay que crear –instituciones-, si verdaderamente

---

<sup>1</sup> Fragmentos del discurso pronunciado por el Lic. José Natividad González Parás en la entrega del Premio INAP 1997 al Doctor José Juan Sánchez González en la Residencia Oficial de los Pinos. Marzo de 1998.

entendemos sus fines y el porqué y para qué fueron creadas y de qué manera fueron concebidas, podremos decidir los mejores hombres para dirigirlas y viceversa.<sup>2</sup>

## 1.1 Estado

Cuando hablamos del Estado<sup>3</sup> nos referimos a los individuos institucionalmente organizados; en pocas épocas y períodos de la historia el hombre se ha visto amenazado por sus semejantes y ha tenido que encontrar distintas maneras de agruparse y protegerse para la preservación de sus bienes, libertades y sobretodo de su propia vida.

El Estado, entendido como una forma de convivencia social se ha transformado y deberá seguir haciéndolo al compás de la evolución de la humanidad. El Estado forzosamente tiene evolucionar, mejorarse, perfeccionarse; debemos llegar a tener un Estado donde las instituciones imperantes sean aquéllas que logran trascender a sus diseñadores, un Estado formado por hombres capaces y capacitados para cumplir con la función para la cual fueron contratados: pensar el camino, planear las metas, alcanzarlas y entregar cuentas; un Estado legislando sin cesar para adecuarse, con

---

<sup>2</sup> Primer Fragmento "¿No es para nosotros una necesidad convenir en que el carácter y las costumbres de un Estado se encuentran en cada uno de los individuos que lo componen, puesto que sólo de ahí pueden haber pasado al Estado? Ridículo fuera, en efecto, creer que el carácter inquieto y feroz atribuido a determinadas naciones, como son los tracios, los escitas, y en general, los pueblos del Norte, o el espíritu curioso y ávido de saber que con razón puede atribuirse a nuestro pueblo, o, finalmente, el espíritu interesa que caracteriza a los fenicios y egipcios, tenga origen en otra parte que en los particulares que componen cada una de esas naciones.

Segundo Fragmento. "Ahora bien, es evidente que, en cualquier gobierno que sea, es imposible que los ciudadanos estimen las riquezas y al mismo tiempo practiquen la templanza, sino que por fuerza han de sacrificar una de esas dos cosas a la otra. Evidente es eso, en efecto, hasta dejarlo de sobra". En Platón. *La República*. México. Editorial Porrúa, S.A. 1979 p. 505 y 577

<sup>3</sup> Del latín status: estado. S XII. Nación, situación. Una definición de Estado encierra numerosos problemas que derivan principalmente, de las dificultades de analizar por completo las múltiples relaciones instauradas entre el Estado y el conjunto social para detectar, después, los efectos de la racionalidad interna del sistema político. La palabra Estado se compuso por la difusión del Príncipe de Nicolás de Maquiavelo, obra pionera en los asuntos del poder y la vida política; siendo uno de los primeros que introduce la palabra Estado; en relación con las repúblicas o los principados. Algunos consideran que el concepto de Estado entendido como ordenamiento político de una sociedad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia; para algunos historiadores de la época contemporánea el inicio del Estado marca el inicio de la época moderna. Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Municipal*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1997 p. 167 y 168.

sabiduría, a los nuevos tiempos; un Estado justo en sus juicios y justo en sus sentencias; en suma un Estado coherente con su intrínseca misión: servir.

### 1.1.1 El origen del Estado

Serra Rojas nos dice que como primeras conclusiones sobre el nacimiento del Estado se hallan aquéllas que sostienen que fue en su origen condicionado por la coexistencia permanente de muchos hombres, teniendo, desde sus principios, una ideología social de diferenciación superior. Veamos ahora las siete clasificaciones que maneja en su obra *Teoría del Estado*.<sup>4</sup>

#### 1. Las teorías teológicas u origen divino del Estado

Estas teorías fundamentan al Estado en un origen divino; esto es, posee un origen sobrenatural y espiritual quien ha creado el poder político y dado forma al Estado. Se basa en preceptos como la fe donde todas las verdades reveladas son seguidas y ejecutadas con precisión.

Esta teoría mezcla dos conceptos que a juicio de los que sustentan se deben de unir pero no de confundir y dividir sin separar; esto es, el tema del Estado y la Religión deben ser dos personalidades que se complementen pero donde cada una de sus funciones y responsabilidades, dentro de un todo, estén perfectamente delimitadas. La suma de valor agregado nos dará la perfecta convivencia.

#### 2. Teoría del origen familiar del Estado

Este grupo de teorías afirma que el núcleo primitivo es la familia; es aquí donde tienen fuerza y sustento las formas de organización patriarcales, matriarcales, etc., donde las sucesiones y las descendencias derivan y se sostienen gracias a estas relaciones primarias. Además de los lazos, la sociabilidad entre y con varios más es necesaria y es entorno a ella que nace el principio de

---

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. México. Editorial Porrúa. 1990.

autoridad, siendo la conciencia la que origina la sociedad política primitiva. Autoridad y poder son fundamentales para la organización que después sería conocida como Estado.

Coincidimos en la parte que sustenta que el origen es la Familia, a tal grado lo apoyamos que creemos que es ahí donde los conceptos, las actitudes y aptitudes pueden ser fomentadas y desarrolladas y se verán forzosamente reflejadas en formas más complejas de convivencia.

### 3. Las teorías naturalistas

El Estado, según estas teorías, deriva puramente de fuerzas de la naturaleza, es un fenómeno natural de carácter desde geográfico hasta económico.

Por supuesto que todo influye en la formación del Estado, sus características y valores. No es lo mismo un Estado desarrollado en un clima frío que otro en el totalmente opuesto, también el tipo de tierra y recursos influyen en su conformación y prioridades. Lo que creemos es que ni uno es mejor que el otro, sencillamente son diferentes y cada uno con distintos temas que potenciar. Tan exitosos son unos como los otros y tanto han fracasado los otros como los unos. Es un tema de prioridades, valores y líderes al frente.

### 4. Teorías del origen violento del Estado

Estas teorías afirman que el Estado nace porque hay un grupo que por medios violentos doblegó a otros; y es éste, el Estado, la figura necesaria para administrar y perpetuar esta relación de los unos sobre los otros. Hay quienes también afirman que el Estado es el resultado de batallas sangrientas y de cruentas relaciones de poder; también que ha nacido después de conquistas y arrebatos políticos, económicos y de cualquier otro tipo.

Vamos a ver a detalle con posterioridad el tema del poder y la dominación, pero a manera de preámbulo diremos que estos temas bien entendidos y ejercidos son fundamento de su existencia y permanencia.

## 5. Teorías del origen convencional del Estado, del pacto social o voluntaristas

Aquí la teoría imperante es un acuerdo de voluntades que da origen a dos tipos distintos de relación; el acuerdo o contrato político que genera a la sociedad civil y el acuerdo político que da nacimiento, después de varias formas distintas, al Estado.

El principal exponente de esta teoría es Rousseau quien sostiene que debe haber un poder superior a los antagónicos que pueda conjuntarlos, ordenarlos y gobernarlos; donde cada uno de ellos; para que fuera posible tal fin, debía ceder parte de sus libertades. La esencia está en que cada uno de nosotros se subroga a la voluntad de todos. Ahora nuestra libertad es garantizada para y por el Estado; un Estado, menciona el maestro, donde los hombres entregan una parte de la libertad que les ha sido dada de manera natural a cambio de una forma de agruparse: una comunidad superior.

## 6. Teoría ético espiritual

La razón y la voluntad del hombre son las causas del Estado. Las formas políticas solamente son alcanzadas por aquellas mentes inteligentes que han concebido una vida social. La sociedad para existir requiere un poder coactivo y una forma de organización y ése es el Estado.

Además de mentes inteligentes queremos agregar que se necesitan valores y actitudes. De nada sirven personas con momentos de brillantez y nada más. Prefiere un Estado la continuidad en los conceptos, en las ideas y en los proyectos. Nos parece que, para ello, se necesita algo más que simple inteligencia.

## 7. Teoría de la constitución histórica, espontánea y necesaria del Estado

Hay numerosas causas que originan la creación del Estado. Han sido las distintas formas de agrupación las que le han dado forma desde organizaciones que giran en torno a la agricultura, pueblos primitivos con incipientes formas de organización hasta las más modernas como pudieran

ser el Estado gendarme fundado en los principios del liberalismo o el Estado de Derecho que sostiene el sometimiento de todos a la estricta observancia y obediencia de la Ley. En suma quienes defienden estas teorías las fundamentan en una constante evolución que tiene que responder a complejos y cambiantes problemas y situaciones a las que se tiene que enfrentar el hombre.

### **1.1.2 El Estado y sus diferentes conceptos**

Serra Rojas<sup>5</sup> maneja dos conceptos de Estado: el concepto vulgar del Estado y el concepto científico del Estado:

- a) El concepto vulgar del Estado: El ciudadano común y corriente, que no es pensador del Estado, ni de sus atribuciones y funciones, y los únicos contactos que tiene con él son cuando éste le llama la atención por algo mal que hizo o por algo que dejó de hacer, personaliza o personifica la Estado en la figura del ejecutante de la sanción; por ello lo identifica como un poder que lo aniquila que le exige demasiado a cambio de muy poco o quizás de nada.

Los pocos contactos que tenemos con el Estado se revuelven con nuestra vida diaria (homenajes a la Bandera, desfiles militares o servicio militar) y cuando los logramos entender ya es demasiado tarde para poder potenciarlos; al Estado lo vemos en los Símbolos Patrios, en los impuestos o en los trámites. Algunos, más allá de lo anterior, personifican al Estado en cosas materiales como edificios o instalaciones desde las que despachan los funcionarios públicos, como Secretarías de Estado o el Palacio Nacional; el Estado no es eso.

- b) El concepto científico de Estado: El Estado, políticamente organizado, es un orden de convivencia de la sociedad; es un ente público, superior y coactivo. El Estado gira alrededor de la sociedad es creado por ella y para ella. El Estado es un ordenamiento jurídico de convivencia en un territorio determinado y cierto; una forma de asociación que ha superado a todas las otras formas de asociación conocidas hasta nuestros días, pues supone el monopolio y la exclusividad del ejercicio del poder en su forma de coacción.

---

<sup>5</sup> Serra Rojas Op cit p. 166 y sigs.

"Este es el Estado: y su poder supremo de monopolio y coacción (el cual puede transmitirse de varias maneras y de acuerdo con sus propios supuestos) es la soberanía. El proceso político se centra en torno a poseer esta soberanía; el proceso administrativo; en torno a su empleo ejecutivo. La lucha por la posesión de la soberanía es también una lucha por la legitimidad; los hombres procuran, sobre todo, estar en lo justo o pensar que lo están".<sup>6</sup>

### 1.1.3 El Estado y sus diferentes escuelas

Las diferentes escuelas que han sustentado, a través de los siglos, los variados conceptos y visiones del Estado hacen que su definición y acotamiento sean cada vez más precisos y ricos (en el sentido de aprovechar toda la experiencia de quienes entregaron su vida a discernir su naturaleza y funciones). Entre las principales escuelas, Serra Rojas menciona la Platónica, la Aristotélica, la Tomista, la Contractualista, la Positivista, la Idealista, la Materialista y la Contemporánea.<sup>7</sup>

#### 1.1.3.1 Platónica

La obra de La República es pilar en esta escuela. Platón<sup>8</sup> concibe en ella al Estado como un Estado Ideal, con la justicia como valor supremo (a diferencia de Trasímaco<sup>9</sup>); el Estado figura como un

---

<sup>6</sup> Serra Rojas Op cit p. 169.

<sup>7</sup> Serra Rojas Op. cit.

<sup>8</sup> Platón (c. 428-c. 347 a.C.), filósofo griego, uno de los pensadores más brillantes e influyentes en toda la historia de la filosofía occidental. Originalmente llamado Aristocles, Platón (apodo que recibió por el significado de este término en griego, 'el de anchas espaldas') nació en el seno de una familia aristocrática en Atenas. Su padre, Aristón, era, al parecer, descendiente de los primeros reyes de Atenas, mientras que su madre, Perictione, descendía de Dropides, perteneciente a la familia del legislador del siglo VI a.C. Solón. Su padre falleció cuando él era aún un niño y su madre se volvió a casar con Pirilampes, colaborador del estadista Pericles. De joven, Platón tuvo ambiciones políticas pero se desilusionó con los gobernantes de Atenas. Más tarde fue discípulo de Sócrates, aceptó su filosofía y su forma dialéctica de debate: la obtención de la verdad mediante preguntas, respuestas y más preguntas. Aunque se trata de un episodio muy discutido, que algunos estudiosos consideran una metáfora literaria sobre el poder, Platón fue testigo de la muerte de Sócrates durante el régimen democrático ateniense en el año 399 a.C. Temiendo tal vez por su vida, abandonó Atenas algún tiempo y viajó a Megara y Siracusa. En el 387 a.C. Platón fundó en Atenas la Academia, institución a menudo considerada como la primera universidad europea. Ofrecía un amplio plan de estudios, que incluía materias como Astronomía, Biología, Matemáticas, Teoría Política y Filosofía. Aristóteles fue su alumno más destacado. Con la intención de conjugar la filosofía y la posibilidad de aplicar reformas políticas viajó a Sicilia en el año 367 a.C., para convertirse en tutor del nuevo tirano de Siracusa, Dionisio II el Joven. El experimento fracasó. Pasó los últimos años de su vida impartiendo conferencias en la Academia y escribiendo. Falleció en Atenas a una edad próxima a los 80 años, posiblemente en el año 348 o 347 a.C. Los escritos de Platón adoptaban la forma de diálogos, a través de los cuales se exponían, se discutían y se criticaban ideas filosóficas en el contexto de una conversación o un debate en el que participaban dos o más interlocutores. El primer grupo de escritos de Platón incluye 35 diálogos y 13 cartas. Se ha cuestionado la autenticidad de algunos diálogos y de la mayoría de las cartas. <http://encarta.msn.es>.

hombre gigantesco integrado por trabajadores, defensores y juzgadores. Menciona que la persona ideal para gobernar es el filósofo, quien mantiene cualidades tales como ser el más sabio y virtuoso. En posterior obra, *Las Leyes*, incorpora al orden jurídico como necesario a la comunidad política. Para él los fines del Estado son la justicia<sup>10</sup> y la virtud; rechaza la idea de que fatalmente el hombre está destinado a una forma de organización que lo aprisione, por el contrario, está seguro de que el individuo es capaz de crear una forma de convivencia que corresponda con el ideal de justicia<sup>11</sup> y sabiduría. Si el Estado encuentra su fundamento en la filosofía; y la filosofía y Dios son las formas más elevadas, entonces, no hay cabida para las perturbaciones dentro del Estado.

En este inciso queremos agregar dos ideas a la postura de Platón. La primera es que creemos que, además, la persona ideal para gobernar debe ser un líder que logre satisfacer nuestras necesidades

---

<sup>9</sup> "Tan lejos estás de conocer la naturaleza de lo justo y de lo injusto, que incluso ignoras que la justicia es un bien para todos menos para el justo; que es útil para el más fuerte, que manda, y nociva para el débil, que obedece; que la injusticia, por el contrario, ejerce su imperio sobre las personas justas que, por simplicidad, ceden en todo al interés del más fuerte, y sólo se ocupan en cuidar el interés de aquel, sin pensar en el suyo propio. Ahí tienes, simple, cómo hay que enfocar la cosa. El hombre justo es vencido donde quiera que se halla en concurrencia con el hombre injusto. En primer lugar, en las transacciones y en los negocios particulares, hallarás siempre que el injusto sale ganando en el trato, y que el justo pierde. En los asuntos públicos, como las necesidades del Estado exijan alguna contribución, el justo con igual hacienda, dará más que el injusto. Para éste será, en cambio, el provecho íntegro, en habiendo algo que ganar. En la administración del Estado, el primero, por lo mismo que el justo, en lugar de enriquecerse a expensas del público, lo que hará será hacer que decaigan y se arruinen sus asuntos domésticos, por el escaso cuidado que se tomará de ellos. Y aún no será poco para él que le ocurra algo peor. A más de esto, se hará odioso a sus amigos y allegados, porque no querrá hacer por ellos nada que esté más allá de lo equitativo. La suerte del injusto es completamente opuesta, puesto que, poseyendo, como ya he dicho, un gran poder, lo utiliza para desarrollar siempre sobre los demás. En un hombre de este carácter es en quien debemos poner los ojos, si quieres comprender hasta qué punto es más provechosa la injusticia que la justicia. Aún comprenderás mejor esto que te digo si consideras la injusticia llevada al colmo, cuando tiene por efecto hacer venturosísimo a quien la comete, y desdichado sobre toda ponderación a aquellos que son sus víctimas y que no quieren rechazar injusticia con injusticia. Hablo de la tiranía, que pone por obra el fraude y la violencia con propósito de apoderarse, no poco a poco y como por menudo, del bien ajeno; sin que, sin respetar lo sagrado ni lo profano, invade a la vez y de golpe las fortunas de los particulares y la del Estado". Platón. *La República*. México. Editorial Porrúa, S. A. 1979 p.447.

<sup>10</sup> " – Pero ¿no hemos quedado de acuerdo en que la justicia es una virtud, y la injusticia un vicio del alma? – En eso convinimos. Por tanto, el alma justa y el hombre justo vivirán bien, y el hombre injusto vivirá mal. – Así debe ser, según lo que antes dijiste. – Mas el que vive bien, es dichoso, y desdichado el que vive mal. - ¿Quién lo duda? – Por consiguiente, el justo es dichoso, y desdichado el injusto. –Sea. – Pero no tiene nada de ventajoso el ser desdichado, mientras que lo es, en cambio el ser dichoso. -¿Quién te dice lo contrario? - ¿Es falso, por tanto, divino Trasímaco, que la injusticia sea más ventajosa que la justicia?. Platón. *La República*. México. Editorial Porrúa, S. A. 1979 p.454.

<sup>11</sup> "La Justicia es en primer lugar una cualidad posible, pero no necesaria, de un orden social que regula las relaciones mutuas entre los hombres. Sólo secundariamente es una virtud humana, ya que un hombre es justo si se adecua a las normas de un orden social supuestamente justo. La búsqueda de la Justicia es la eterna búsqueda de la felicidad humana. Es una finalidad que el hombre no puede encontrar por sí mismo y por ello la busca en la sociedad. La Justicia es la felicidad social garantizada por un orden social. En este sentido, Platón, identificando la Justicia con la felicidad, sostiene que un hombre justo es feliz y un hombre injusto es infeliz. Evidentemente, la afirmación según la cual la Justicia es la felicidad no es una respuesta definitiva, sino una forma de eludir el problema. Pues inmediatamente se plantea la siguiente cuestión: ¿Qué es la felicidad?." Kelsen, Hans. *¿Qué es la Justicia?*. España. Editorial Ariel, S.A. Segunda Edición 1992.

y que nos entregue cuentas de su actuar; ahora si eso, para Platón es virtuoso, nos unimos plenamente a la postura. La segunda idea será que uno de los fines del Estado debiera ser, además, el desarrollar a las personas que lo integran.

### 1.1.3.2 Aristotélica

Aristóteles<sup>12</sup> considera que el hombre es un animal político que logra la perfección cuando se reúne en una sociedad política y que el peor mal que pudiera aquejarla es la injusticia. Afirma que las comunidades se erigen para la consecución de un bien, buscando siempre el bien mayor, mayor al individual, que lo es el de la ciudad o comunidad civil.

Coincidimos plenamente con la afirmación de que una sociedad debe buscar el bien común; dado que una parte de este trabajo tratará de demostrar que la suma del valor de cada uno de nosotros es

---

<sup>12</sup> Aristóteles (384-322 a.C.), filósofo y científico griego, considerado, junto a Platón y Sócrates, como uno de los pensadores más destacados de la antigua filosofía griega y posiblemente el más influyente en el conjunto de toda la filosofía occidental. Nació en Estagira (actual ciudad griega de Stavro, entonces perteneciente a Macedonia), razón por la cual también fue conocido posteriormente como El Estagirita. Hijo de un médico de la corte real, se trasladó a Atenas a los 17 años de edad para estudiar en la Academia de Platón. Permaneció en esta ciudad durante aproximadamente 20 años, primero como estudiante y, más tarde, como maestro. Tras morir Platón (c. 347 a.C.), Aristóteles se trasladó a Assos, ciudad de Asia Menor en la que gobernaba su amigo Hermias de Atarneus. Allí contrajo matrimonio con una pariente de éste (posiblemente su sobrina o su hija), llamada Pitias, y actuó como su consejero. Tras ser capturado y ejecutado Hermias por los persas (345 a.C.), Aristóteles se trasladó a Pela, antigua capital de Macedonia, donde se convirtió en tutor de Alejandro (más tarde Alejandro III el Magno), hijo menor del rey Filipo II. En el año 336 a.C., al acceder Alejandro al trono, regresó a Atenas y estableció su propia escuela: el Liceo. Debido a que gran parte de las discusiones y debates se desarrollaban mientras maestros y estudiantes caminaban por su paseo cubierto, sus alumnos recibieron el nombre de peripatéticos. La muerte de Alejandro (323 a.C.) generó en Atenas un fuerte sentimiento contra los macedonios, por lo que Aristóteles se retiró a una propiedad familiar situada en Calcis, en la isla de Eubea, donde falleció un año más tarde. Al igual que Platón en sus primeros años en la Academia, Aristóteles utilizó muy a menudo la forma dialogada de razonamiento, aunque, al carecer del talento imaginativo de Platón, esta modalidad de expresión no fue nunca de su pleno agrado. Si se exceptúan escasos fragmentos mencionados en las obras de algunos escritores posteriores, sus diálogos se han perdido por completo. Aristóteles escribió además algunas notas técnicas, como es el caso de un diccionario de términos filosóficos y un resumen de las doctrinas de Pitágoras; de estos apuntes sólo han sobrevivido algunos breves extractos. Lo que sí ha llegado hasta nuestros días, sin embargo, son las notas de clase que Aristóteles elaboraba para sus cursos, delimitados con gran esmero y que cubrían casi todos los campos del saber y del arte. Los textos en los que descansa la reputación de Aristóteles se basan en gran parte en estas anotaciones, que fueron recopiladas y ordenadas por sus editores posteriores. Entre sus textos existen tratados de lógica, llamados en conjunto Organon ('instrumento'), ya que proporcionan los medios con los que se ha de alcanzar el conocimiento positivo. Entre las obras que tratan de las ciencias naturales está la Física, que recoge amplia información sobre astronomía, meteorología, botánica y zoología. Sus escritos sobre la naturaleza, el alcance y las propiedades del ser, que Aristóteles llamó "filosofía primera", recibieron el nombre de Metafísica en la primera edición de sus obras (c. 60 a.C.), debido a que en dicha edición aparecían tras la Física. A su hijo Nicómaco dedicó su obra sobre la ética, llamada Ética a Nicómaco. Otros escritos aristotélicos fundamentales son Retórica, Poética (que se conserva incompleta) y Política (también incompleta). <http://encarta.msn.es>.

mayor al valor que en lo individual pudiésemos generar. Es por ello que sustentamos que la familia es pilar del Estado; al final la familia es eso, una comunidad; una común unión entre sus miembros.

### 1.1.3.3 Tomista

Santo Tomás de Aquino<sup>13</sup> intenta explicar al universo a través de la armonía y la coincidencia; hace justificable a la comunidad política como un instrumento de necesaria existencia para el correcto desarrollo de la sociedad. Para él el fin de la comunidad política debe ser y será lograr el bien común. Analizó los problemas esenciales y pertenecientes a las organizaciones políticas, también trató el origen del Estado; afirmó que la fe no está opuesta a la razón, por el contrario, está encima de ésta. Desarrolló la idea del Derecho natural y vinculó las relaciones que hay entre el Derecho y el Estado. Afirmó que el hombre lleva intrínsecamente en su naturaleza el ser un ente social y por ende tiene que llevar una vida social; y es, en la vida social, donde surge el gobierno como un organismo específico que persigue el bien común; donde la superior sabiduría y moralidad del gobernante se ponen al servicio del gobernado.

Aquí encontramos fuerte sustento a nuestra hipótesis, veamos: se sostiene que todas las características y cualidades de quienes dirigen (debieren ser líderes) deben ponerse al servicio de los demás; por tanto lo que se está sugiriendo es el ejercicio del liderazgo a través del servicio y éste

---

<sup>13</sup> Santo Tomás de Aquino (1225-1274), filósofo y teólogo italiano, en ocasiones llamado Doctor Angélico y El Príncipe de los Escolásticos, cuyas obras le han convertido en la figura más importante de la filosofía escolástica y uno de los teólogos más sobresalientes del catolicismo. Nació en una familia noble en Roccasecca (cerca de Aquino, en Italia) y estudió en el monasterio benedictino de Montecassino y en la Universidad de Nápoles. Ingresó en la orden de los dominicos todavía sin graduarse en 1243, el año de la muerte de su padre. Su madre, que se oponía a la entrada de Tomás en una orden mendicante, le confinó en el castillo familiar durante más de un año en un vano intento de hacerle abandonar el camino que había elegido. Le liberó en 1245, y entonces Tomás viajó a París para completar su formación. Estudió con el filósofo escolástico alemán Alberto Magno, siguiéndole a Colonia en 1248. Como Tomás era de poderosa constitución física y taciturno, sus compañeros novicios le llamaban Buey Mudo, pero Alberto Magno había predicho que "este buey un día llenará el mundo con sus bramidos". Tomás de Aquino fue ordenado sacerdote en 1250, y empezó a impartir clases en la Universidad de París en 1252. Sus primeros escritos, en particular sumarios y explicaciones de sus clases, aparecieron dos años más tarde. Su primera obra importante fue *Scriptum super quatuor libros Sententiarum Magistri Petri Lombardi* (escrita aproximadamente entre 1254 y 1259), que consiste en comentarios sobre una obra influyente relacionada con los sacramentos de la Iglesia, *Sententiarum libri quatuor* (Cuatro libros de sentencias) del teólogo italiano Pedro Lombardo. En 1256 a Tomás de Aquino se le concedió un doctorado en Teología y fue nombrado profesor de Filosofía en la Universidad de París. El papa Alejandro IV le llamó a Roma en 1259, donde sirvió como consejero y profesor en la curia papal. Regresó a París en 1268, y enseguida llegó a implicarse en una controversia con el filósofo francés Siger de Brabante y otros seguidores del filósofo islámico Averroes. <http://encarta.msn.es>.

como única justificación de su existencia; coincidimos plenamente y tomamos la postura como fundamento y sustento de nuestro estudio.

#### **1.1.3.4 Contractualista**

Son teorías basadas en las doctrinas del contrato social donde los principales exponentes son: Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jaques Rousseau. Para efectos de este trabajo se ha tomado la decisión de tratar a Hobbes en un tema por separado por lo que en las teorías contractualistas, brevemente, serán tratados Locke y Rosseau. Locke nos dice que el hombre, gracias a su estado natural, puede disfrutar libremente de sus pertenencias, posesiones y relaciones con los demás; no hay, aparentemente, razón alguna que lo supedite al poder de algún otro. Pero es en este contexto de relacionarse y debido a las injusticias que cometen los demás, que le es necesario crear, estando todos de acuerdo, una sociedad política en la que la totalidad del poder resida en el soberano poder y su ejercicio encomendado a un grupo específico de personas.

Jean Jaques Rousseau comparte la idea del contrato social pero difiere en la implementación de las circunstancias; para él, los hombres vivían en el mismo estado de naturaleza y libertad que para Locke pero fue gracias a la natural transformación del mundo y los medios de producción que el hombre terminó aprisionado. Para terminar con esta situación hay un común acuerdo para crear una asociación política donde el poder, lejos de ser transmitido a un selecto círculo de personas, es transmitido a una comunidad entera.

#### **1.1.3.5 Positivista**

La tesis positivista se basa en la Ley de los tres Estados (fase teológica, fase metafísica y fase positiva). Comte, principal exponente, sostiene que la sociedad es la única realidad y que el individuo es una abstracción. Se tienen que organizar las sociedades sobre bases científicas, no existen, en esta teoría, los derechos individuales, sólo existen los deberes para con la sociedad, familia, patria y humanidad.

Si la anterior afirmación lejos de suprimir los derechos y obligaciones individuales lo que hace es supeditarlos a los y por los comunes, coincidimos; de lo contrario y solamente así, en ese sentido, diferimos diametralmente de la postura.

#### **1.1.3.6 Idealista**

Se opone frontalmente al materialismo al considerar las ideas como parte fundamental del ser y por tanto del espíritu. Estas teorías consideran al alma nacional del Estado como una entidad espiritual de la que emanan las instituciones; aquí se sostiene que el Estado es una manifestación espiritual. Han encontrado, en el idealismo, inspiración distintos movimientos y luchas, principalmente del romanticismo alemán.

#### **1.1.3.7 Materialista**

Aquí se reduce todo a la materia, la causalidad es atribuida enteramente a la materia. Marx y Engels, principales exponentes, sostienen que las relaciones humanas se dan fundamentalmente por las cuestiones de trabajo y de producción. Es el materialismo histórico, entre otros diversos tipos de materialismo, el que sostiene que las formas que las sociedades adquieren se ven directamente influenciadas por las relaciones económicas que prevalecen entre ellas.

Sobre la postura Idealista y la postura Materialista creemos necesario decir que siempre los extremos tienden a dejar fuera elementos necesarios que expliquen de manera más precisa la compleja realidad; es por ello que las posturas intermedias y no por ello decimos tibias, son las que de forma incluyente recogen elementos tales que ambas resultan enriquecidas en los conceptos y en las ideas.

### 1.1.3.8 Contemporánea

Resaltan en este grupo de teorías las sociológicas, la de la institución de Maurice Hauriou, la teoría de las dos facetas del Estado, las teorías jurídicas y la teoría de Hermann Heller.

No consideramos momento para ahondar en el tema de las instituciones ya que se han dedicado, con posterioridad, reflexiones amplias al respecto.

### 1.1.4 El Estado y sus diferentes teorías

José Juan Sánchez González<sup>14</sup> en la Tesis Doctoral que le vale el Premio INAP 1997 menciona que existen tres teorías principales para entender al Estado, mismas que son las Teorías Organicistas, las Teorías Sociológicas y por último las Teorías Jurídicas.<sup>15</sup>

1.- Teorías Organicistas: Las teorías incluidas en este rubro sostienen que al Estado se le puede comparar con un organismo vivo; al igual que a un organismo vivo no se le puede separar completamente de sus partes, al Estado tampoco puede disgregársele de las suyas, ya que son éstas las que le proveen de unidad, dignidad y carácter. Esta teoría es sostenida por autores clásicos como Platón y Aristóteles. Esta idea es retomada por Hegel quien afirma que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado y que éste (el Estado) tiene un valor por encima de su composición (las partes); y por ello están obligadas a responderle.

2.- Teorías Sociológicas: Quienes sostienen este grupo de teorías afirman que el Estado se concibe como una unidad colectiva de asociación<sup>16</sup> donde los individuos ejercen su libre albedrío para

---

<sup>14</sup> El Dr. José Juan Sánchez González nació en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala en el año de 1961. Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán; obtuvo los grados de maestro y doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeñó como profesor de posgrado en la Universidad Autónoma de Querétaro; coordinador de técnicos especializados en la SEP; ha realizado funciones de asesoría en la rectoría de la UNAM. Imparte actualmente estudios de posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es distinguido con el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 1997 por la investigación: "Administración Pública y Reforma del Estado en México".

<sup>15</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. 1998 p. 27.

<sup>16</sup> *Ibid* p. 28.

reunirse en torno a la consecución de un fin común; es aquí donde la suma de voluntades se ve reflejada en una voluntad rectora que las aglutina, guía y representa. Pensadores representantes de estas Teorías son, entre otros, Hobbes y Marx.

3.- Teorías Jurídicas: Este grupo de teorías sostiene ó mejor dicho confiere personalidad jurídica al Estado. Lo conciben como una unidad normativa dentro del campo de acción del Derecho, donde los ciudadanos son un núcleo que no contempla la división entre ellos. La relación entre Derecho y Estado se da cuando ambos están inmersos en el campo de las normas y los valores; es por ello que su actuar es normado y juzgado por este campo de estudio: el Derecho.<sup>17</sup>

Este conjunto de Teorías pone de manifiesto la profunda relación que debe existir entre los individuos para la consecución de los fines del Estado; es precisamente la calidad de esa unión y de esas relaciones la que habrá de determinar ó condicionar el éxito ó fracaso de los resultados. Entre mayor sea la entrega al servicio y la ejecución de las virtudes, mayor será el grado que se logre en la escala.

#### **1.1.5 Elementos del Estado: población, territorio y gobierno**

El Estado es una organización "... con una población –elemento humano, o un grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo".<sup>18</sup>

Como primer elemento mencionaremos a la población: para Reinhold Zippelius<sup>19</sup> el poder de Estado implica siempre una dominación sobre los hombres; en el Estado territorial es dominación el pueblo que habita su territorio. El pueblo se erige como un elemento indispensables de la dominación y también, por ende, del Estado. El autor distingue el Estado territorial del pueblo en sentido

---

<sup>17</sup> Ibid p. 32.

<sup>18</sup> Serra Rojas. Op cit p. 167.

<sup>19</sup> Zippelius, Reinhold. *Teoría general del Estado*. México. Editorial Porrúa, S A. Y Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. Tercera Edición.

sociológico ya que éstos últimos se encuentran unidos es por un sentimiento de unidad, de pertenencia nacional.

Como segundo elemento tenemos el territorio, que es otro factor esencial para la unidad en una asociación cuyo primer fin es la dominación; es el territorio el espacio dentro del cual se pueden ejercer las facultades de regulación. El territorio posee un ámbito de dominación específicamente soberana (lo fundamental para realizar actos de soberanía como expedir y ejecutar sentencias judiciales), esto es, la competencia del Estado se limita a su propio territorio. El territorio es un elemento importante en la integración de una comunidad. La geografía ha sido fundamental para la conexión entre el territorio y la existencia política de un Estado. El tercer elemento es el gobierno pero por considerarlo fundamental en el presente trabajo (estudio de las características de los hombres que lo conforman o en su caso, debieren conformar) su desarrollo, evolución y características se tratarán en incisos posteriores.

### 1.1.6 El concepto de Estado para Thomas Hobbes

Para Thomas Hobbes<sup>20</sup> el Estado es: “ una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como actor, el objeto de que pueda

---

<sup>20</sup> Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo y pensador político inglés, cuyas teorías mecanicistas y naturalistas provocaron desconfianza y polémica en círculos políticos y eclesiásticos. Nacido en Westport (ahora parte de Malmesbury), Wiltshire, el 5 de abril de 1588, Hobbes estudió en el Magdalen Hall de la Universidad de Oxford.

En 1642 terminó *De Cive (Tratado del ciudadano)*, una exposición de su teoría sobre el gobierno. Desde 1646 hasta 1648 ejerció como profesor de matemáticas del príncipe de Gales, más tarde el rey Carlos II, que también vivía exiliado en París. La obra más conocida de Hobbes, *Leviatán* (1651), constituye una exposición vigorosa de su doctrina de la soberanía.

En 1660, cuando en Inglaterra se produjo la restauración monárquica y su antiguo alumno accedió al trono, Hobbes contó de nuevo con su favor. En 1666, sin embargo, la Cámara de los Comunes aprobó una relación que incluía el *Leviatán* entre los libros investigados a causa de sus supuestas tendencias ateas. La medida provocó que Hobbes quemara muchos de sus papeles y demorase la publicación de tres de sus obras: *Behemoth: Historia de las causas de la guerra civil en Inglaterra*; *Diálogos entre un filósofo y un estudiante de Derecho consuetudinario inglés*; y una extensa *Historia eclesiástica*. A los 84 años de edad, Hobbes escribió una autobiografía en verso latino; durante los tres años siguientes tradujo al inglés los versos de la *Iliada* y la *Odisea* de Homero. Murió el 4 de diciembre de 1679 en Hardwick Hall. La filosofía de Hobbes representa una reacción contra la libertad de conciencia de la Reforma que, según afirmaba, conducía a la anarquía. Supuestamente supuso la ruptura de la filosofía inglesa con el escolasticismo, y estableció las bases de la sociología científica moderna al tratar de aplicar a los seres humanos, como autores y materia de la sociedad, los principios de la ciencia física que gobiernan el mundo material. Hobbes elaboró su política y su ética desde una base naturalista: mantenía que las personas se temen unas a otras y por esta razón deben someterse a la supremacía absoluta del Estado tanto en cuestiones seculares como religiosas. <http://encarta.msn.es>.

utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”.<sup>21</sup>

Se considera que un Estado ha sido instituido cuando un conjunto de hombres se reúne y designan a varios hombres o a uno solo para tener el derecho de representarlos; esto es, ser su representante. Todos aquéllos que hubieran votado en contra o a favor deben avalar todas las acciones y decisiones que sean tomadas, aún como si hubiesen sido tomadas por cada uno de ellos en lo personal. De esta institucionalización del Estado derivan todas aquellas facultades, derechos y obligaciones que le o les han sido otorgadas.

En suma, la causa final o fin de los hombres al constituirse en un Estado es la conservación y realización de una vida en armonía; es el no querer vivir sometido a las pasiones humanas que traerán situaciones de incomodidad y aún de peligro real si aquéllos (los dueños de las pasiones mal encausadas) no se ven sometidos a una fuerza, poder u orden superior que los mantenga con conductas delimitadas. “Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno. Por consiguiente, a pesar de las leyes de naturaleza (que cada uno observa cuando tiene la voluntad de observarlas, cuando puede hacerlo de modo seguro) si no se ha instituido un poder o no es suficientemente grande para nuestra seguridad, cada uno fiará tan sólo, y podrá hacerlo legalmente, sobre su propia fuerza y maña, para protegerse contra los demás hombres”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. México. Fondo de Cultura Económica. Undécima edición. 2001 p. 141.

<sup>22</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Op. cit. p. 139.

### 1.1.7 Hans Kelsen y el Estado

El Estado como orden "... es una ordenación de la conducta humana".<sup>23</sup> Para Hans Kelsen<sup>24</sup> cuando se habla de Estado se está hablando de un vínculo, una unión, un estar ligados los hombres; esto quiere decir que la conducta de cada uno de ellos se encuentra ordenada en un modo determinado y no de otro.

El término ordenación puede tener, para el autor, dos acepciones: la primera en la que ordenación puede ser entendida como un conjunto de leyes naturales que deben comportarse como se predijo, si el comportamiento varía, el error estuvo al formular el comportamiento, más no en el comportamiento mismo; pero ordenación también puede ser entendida como un sistema de normas, donde por el contrario que en las leyes naturales aquéllas dicen lo que debe pasar más no lo que pasa, lo que refleja, lejos de comportamientos naturales (naturaleza), son comportamientos y conductas humanas; en suma: el hombre debe comportarse de una manera determinada, hacer algo o dejar de hacer o comportarse de modo alguno. Las normas para poder determinar conductas deben estar vigentes y el elemento que les proporciona tal vigencia, no cerca de ser su cumplimiento, es la existencia específica del orden normativo. La diferencia radica en que en las primeras (naturales) su vigencia está en el cumplimiento, y en las segundas (normas) la vigencia la encuentran en la existencia del orden normativo.

---

<sup>23</sup> Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. México. Editorial Colofón S.A. Segunda Edición 2000. p. 107.

<sup>24</sup> Hans Kelsen (1881-1973), jurista austríaco nacionalizado estadounidense. Kelsen nació en Praga (entonces perteneciente al Imperio Austro-Húngaro, actualmente capital de la República Checa). Obtuvo una cátedra de Derecho en Viena y colaboró en la redacción de la Constitución austríaca que sería adoptada en 1920; posteriormente, continuó con su actividad docente en diversas universidades de Europa y Estados Unidos. Durante su estancia en este país, le fue concedida la nacionalidad estadounidense. Kelsen aplicó las doctrinas de la filosofía clásica a la jurisprudencia de forma más rigurosa que ningún otro filósofo del derecho. Su proyecto puede resumirse en el título de una de sus principales obras, *Teoría pura del Derecho* (1935). Como seguidor del pensamiento de Immanuel Kant, trató de construir una teoría del derecho completamente autónoma, es decir, que no precisara de herramientas intelectuales propias de otras disciplinas, tales como la sociología. La filosofía de Kelsen se basa en la concepción de cada ley como una norma, esto es, como un 'deber ser'. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquélla, hasta llegar al principio de validez final, la Grundnorm o norma fundamental. Una ley aplicada por un tribunal es válida en virtud de la legislación que guía la actuación de ese tribunal y le concede el poder de hacer la ley. El poder recibido por una asamblea legislativa emana generalmente de una constitución, cuya fuerza normativa procede de la Grundnorm. De este modo, el ordenamiento jurídico se estructura de forma jerárquica: la norma inferior extrae validez de la superior. <http://encarta.msn.es>.

Además de ver al Estado como orden lo podemos ver como autoridad. El Estado como autoridad tiene su momento cumbre cuando existe una relación de supraordinación y de subordinación entre ambas partes; esto es, cuando el Estado se encuentra por encima de los individuos que lo conforman, obligándolos a un comportamiento específico. Tiene que ser forzosamente en este tenor de ideas (autoridad) un sistema de normas que regulan la conducta humana.

### 1.1.8 El concepto de Estado para Carlos Marx

Marx<sup>25</sup> al hablar del Estado lo infiere de ser un elemento facilitador o potenciador de la rapiña del hombre sobre el hombre en cuanto a los medios de producción; donde son los funcionarios quienes

---

<sup>25</sup> Karl Marx (1818-1883), filósofo alemán, creador junto con Friedrich Engels del socialismo científico (comunismo moderno) y uno de los pensadores más influyentes de la historia contemporánea. Marx nació en Tréveris el 5 de mayo de 1818 y estudió en las universidades de Bonn, Berlín y Jena. Publicó un artículo en la *Rheinische Zeitung* (Gaceta Renana) de Colonia en 1842 y poco después pasó a ser su jefe de redacción. Aunque su pensamiento político era radical, todavía no podía calificarse de comunista. Las críticas de las condiciones sociales y políticas vertidas en sus artículos periodísticos le indispusieron con las autoridades, que le obligaron a abandonar su puesto en el rotativo en 1843; poco después, el periódico dejó de editarse y Marx se trasladó a París. Los estudios de filosofía, historia y ciencia política que realizó en esa época le llevaron a adoptar el pensamiento de Friedrich Hegel. Cuando Engels se reunió con él en la capital francesa en 1844, ambos descubrieron que habían llegado independientemente a las mismas conclusiones sobre la naturaleza de los problemas revolucionarios. Comenzaron a trabajar juntos en el análisis de los principios teóricos del comunismo y en la organización de un movimiento internacional de trabajadores dedicado a la difusión de aquéllos. Esta colaboración con Engels continuó durante toda su vida. Marx se vio obligado a abandonar París en 1845 debido a su implicación en actividades revolucionarias. Se instaló en Bruselas y comenzó a organizar y dirigir una red de grupos llamados Comités de Correspondencia Comunista, establecidos en varias ciudades europeas. En 1847, Marx y Engels recibieron el encargo de elaborar una declaración de principios que sirviera para unificar todas estas asociaciones e integrarlas en la Liga de los Justos (más tarde llamada Liga Comunista). El programa que desarrollaron —conocido en todo el mundo como el Manifiesto Comunista— fue redactado por Marx basándose parcialmente en el trabajo preparado por Engels y representaba la primera sistematización de la doctrina del socialismo moderno. Las proposiciones centrales del Manifiesto, aportadas por Marx, constituyen la concepción del materialismo histórico, concepción formulada más adelante en la *Crítica de la economía política* (1859). Según se explica en estas tesis, el sistema económico dominante en cada época histórica, por el cual se satisfacen las necesidades vitales de los individuos, determina la estructura social y la superestructura política e intelectual de cada periodo. De este modo, la historia de la sociedad es la historia de las luchas entre los explotadores y los explotados, es decir, entre la clase social gobernante y las clases sociales oprimidas. Partiendo de estas premisas, Marx concluyó en el Manifiesto que la clase capitalista sería derrocada y suprimida por una revolución mundial de la clase obrera que culminaría con el establecimiento de una sociedad sin clases. Esta obra ejerció una gran influencia en la literatura comunista posterior y en el pensamiento revolucionario en general; ha sido traducida a multitud de lenguas y de ella se han editado cientos de miles de ejemplares. Poco después de la aparición del Manifiesto, estallaron procesos revolucionarios (las revoluciones de 1848) en Francia, Alemania y el Imperio Austriaco, por lo que el gobierno belga expulsó a Marx temeroso de que la corriente revolucionaria se extendiera también por el país. El pensador alemán se trasladó a París y después a Renania. Fundó y editó en Colonia una publicación comunista, la *Neue Rheinische Zeitung* (Nueva Gaceta Renana), y colaboró en actividades organizadoras de agrupaciones obreras. En 1849 fue arrestado y juzgado bajo la acusación de incitar a la rebelión armada. Aunque fue absuelto, se le expulsó de Alemania y se cerró la revista. Pocos meses después las autoridades francesas también le obligaron a abandonar el país y se trasladó a Londres, donde permaneció el resto de sus días. <http://encarta.msn.es>.

a su libre antojo determinan la detentación y, en su caso, las bajas retribuciones a los generadores de la riqueza. Dice que el Estado es quien ha ayudado a la concentración de las grandes riquezas a través de la deuda pública (único elemento que sí entra en posesión colectiva de los pueblos) y afirma: " Las diversas etapas de acumulación originaria tienen su centro, por un orden cronológico más o menos preciso, en España, Portugal, Holanda, Francia e Inglaterra. Es aquí, en Inglaterra, donde a fines del siglo XVII se resumen y sintetizan sistemáticamente en el sistema colonial, el sistema de la deuda pública, el moderno sistema tributario y el sistema proteccionista. En parte, estos métodos se basan, como ocurre con el sistema colonial, en la más avasalladora de las fuerzas. Pero todos ellos se valen del poder del estado, de la fuerza concentrada y organizada de la sociedad, para acelerar a pasos agigantados el proceso de transformación del régimen feudal de producción en el régimen capitalista y acortar los intervalos. La violencia es la comadrona de toda sociedad vieja que lleva en sus entrañas otra nueva. Es, por sí misma, una potencia económica".<sup>26</sup>

### 1.1.9 El concepto de Estado para Max Weber

Para Max Weber cuando se habla de Estado o de cualquier otra forma que se le asemeje (nación, sociedad anónima, familia o cuerpo militar) se refiere únicamente al desarrollo, en una forma específica, de la acción social de unos cuantos individuos.<sup>27</sup> Estado es "... un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Dícese de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales".<sup>28</sup>

El Estado, según el autor, como asociación política no puede definirse señalando los fines dado que todas ellas (asociaciones políticas) tan han seguido los más diversos y variados fines que sería casi imposible encontrar alguno que no se haya perseguido; por el contrario, la forma de definir se

---

<sup>26</sup> Marx, Carlos. *El Capital*. Crítica de la economía política. México. Fondo de cultura Económica. Tomo I. Tercera Edición. 2000 p. 638 y 639.

<sup>27</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. Decimotercera reimpresión. 1999. Pág. 12

<sup>28</sup> Idem p. 44.

encuentra en el medio, que sin ser de uso exclusivo si le es indispensable a su esencia: la coacción física.

Para insertar el concepto de Estado de Weber dentro de una tesis que intenta indagar en las características, valores y virtudes de aquellos hombres que deben estar al frente de él, pensarlo y dirigirlo se hace un comentario final: Weber sostiene que únicamente hay dos formas para hacer de la política una profesión. La primera es vivir para ella y la segunda es vivir de ella. Para cumplir con la primera condición se necesita reclutar hombres con ideales desinteresados, que, a diferencia del autor y en nuestro punto de vista, pueden ser encontrados en cualquier círculo; o por lo menos potenciados independientemente del origen. Creo que no es un problema de círculos, ambientes o circunstancias, creo que es, por el contrario, una cuestión más delicada: un asunto de valores, ideales, conocimientos y dominio personales. Dice, y se coincide, que la política puede ser honorable. Sobre la segunda forma de hacer de la política una profesión, por obvia y por abundancia en los ejemplos, no se ahondará.

#### **1.1.10 El concepto de Estado para Samuel P. Huntington**

Samuel P. Huntington<sup>29</sup> nos menciona que hay diferentes formas y dimensiones en los sistemas políticos y que pueden ser éstos: democracia de aldea, ciudades-Estados, reinos tribales, estamentos patrimoniales, sistemas feudales, monarquías absolutas, imperios burocráticos, aristocracias, oligarquías, etc. Dentro del Estado (figura que nos ocupa) hace fundamentalmente dos distinciones: Estado feudal y Estado burocrático.<sup>30</sup> El Estado feudal es aquel donde todas las funciones inherentes al mismo (economía, política, administración) son ejercidas al mismo tiempo por las mismas personas; la formación es a través de pequeñas agrupaciones sociales con todos los organismos e instancias necesarias para su autosuficiencia. En este tipo de Estado, las funciones,

---

<sup>29</sup> Profesor de Ciencias Políticas, se graduó en Harvard, donde ejerció posteriormente la docencia. Ha colaborado como investigador en el Social Science Research Council y el Center for International Affairs, de la Universidad de Harvard, y como coordinador de planes en el *National Security Council*. Ha publicado también numerosas obras, entre ellas *The Soldier and the State*, *The Common Defense*, *American Politics: The Promise of Disharmony* y *La tercera ola*. Miembro de la *American Academy of Arts and Sciences* y el *International Institute of Strategic Studies*, ha presidido la *American Political Science Association*.

<sup>30</sup> Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. España. Paidós Estado y Sociedad. 1997.

responsabilidades y poderes son heredadas de una generación a otra y todo gira en torno a una clase social aristocrática; los puestos o niveles están previamente designados, casi antes de nacer, por tanto es casi imposible que una persona pase de un nivel a otro; las funciones en el gobierno feudal están poco especializadas se funden unas con otras; el sistema de propiedad es difuso y hereditario, su distribución, uso y disfrute se encuentra subordinado a la voluntad del monarca; el flujo de autoridad es en ambas direcciones, todos tienen derechos y responsabilidades recíprocas.

Por el contrario, en el Estado burocrático el poder central acumula las riquezas y parte del producto del trabajo de los demás a través, fundamentalmente, de los impuestos; donde la prioridad es el establecimiento de órdenes militares (coacción física, característica inherente a su naturaleza) y después es el establecimiento de servicios y bienestar públicos; en este tipo de Estado el poder se encuentra más concentrado, más centralizado, siempre con la facultad de nombrar libremente a los funcionarios; se considera con alta movilidad social y política, por tanto, se puede llegar a la cumbre y pasar lateralmente de un nivel o rango a otro; la especialización en las funciones es mayor que en el Estado feudal; la propiedad o es toda del dirigente o por lo menos es él quien dirige la suerte que correrá y con quién; el máximo representante es la única fuente de legitimidad y autoridad; y por último, el flujo de autoridad es en una sola dirección: del superior al subordinado.

Ambos son el resultado de una evolución a través de los tiempos, de una evolución hacia algo más acabado, hacia algo más perfecto acorde con los nuevos tiempos y necesidades cambiantes.

### **1.1.11 El Estado y sus fines**

El Estado, por ser creación humana no es perfecto, pero a pesar de esto, su existencia debe y se justifica por sus fines. El Estado, a través de sus funciones, puede realizar cualquier fin social. Su existencia se debe, fundamentalmente a que tiene que realizar determinados fines y cumplir con ciertas metas y expectativas. Las distintas organizaciones, a través del tiempo, crearon la figura del Estado porque eran incapaces, o sus recursos y alcances eran insuficientes para lograr desempeñar ciertas tareas; la sociedad crea el Estado para lograr una convivencia armoniosa y una protección exitosa tanto de sus bienes patrimoniales como de sus propias vidas.

Hoy el Estado garantiza, a través de su estructura, que es capaz de realizar los fines para los que fue creado, pero esos fines no son puestos por él mismo, sino por aquellas personas que lo pensaron, diseñaron y crearon y no como resultado de generación espontánea sino como el resultado de vastas experiencias tanto políticas como sociales. En cuanto a los fines del Estado, comenta el maestro Serra Rojas que, además de que su existencia es justificada por sus fines, sobre todo halla su justificación "... por su proyección hacia el futuro..."<sup>31</sup> y continúa diciendo que los fines esenciales del Estado son aquellos fines supremos que cada uno de los individuos que lo conforma no podría realizar por separado: la paz, la seguridad y el bienestar material y espiritual.

Otros son los fines complementarios del Estado que podrán ser realizados por éste, o por los individuos o por ambos, ocupando, estos fines, las tres cuartas partes de la vida social; siendo, la definición de ellos, el resultado de luchas sociales y experiencias colectivas. Serra Rojas señala que para Jellinek estos fines del Estado son:

- (a) Proporcionar bienestar al individuo y a la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia;
- (b) Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del Derecho,
- (c) Dar a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar, bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia, y el sentimiento religioso,
- (d) Conservar, ordenar y fomentar, las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres,
- (e) Defender el territorio sobre los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo por el prestigio internacional; y
- (f) Asegurar los servicios públicos.

A esta clasificación agregaremos dos fines más que debiera tener el Estado:

- 1) Defender la vida democrática y garantizar el respeto absoluto al derecho de voto; y

---

<sup>31</sup> Serra Rojas Op cit p. 363.

- 2) Garantizar, a través de un servicio civil de carrera, que únicamente los más aptos y preparados serán seleccionados para guiar, en cualquiera de sus niveles, los destinos de la Nación.

Es momento de relacionar el tema del Estado con uno de los que, en este estudio, nos ocupa: el liderazgo. Se ha sostenido que el Estado es el resultado del pensamiento y la acción de aquellos que se han preocupado por diseñarlo y ejecutarlo. Si estas personas tienen como característica fundamental el servicio hacia los demás no puede ser otro el resultado que un Estado preocupado por el bienestar de todos aquellos que lo conforman; por el contrario si fue creado por personas con intereses patrimonialistas, no será más que una justificación para la ejecución de sus personales intereses. Si a ello le aunamos que un correcto diseño es soportado y perpetuado por un conjunto de personas y procesos estables, confiables y creíbles (instituciones) la permanencia empieza a asegurarse; y si como último elemento se encuentran al frente de líderes (sociedad en su conjunto) a personas también líderes (cuya función es orientar y guiar) el tema parece estar más estable y garantizado en el tiempo.

#### **1.1.12 El Estado: una división de poderes**

A través de los siglos autores de gran respeto por su generación de ideas y conocimiento se han manifestado por la división de poderes: desde Aristóteles y Cicerón, hasta Santo Tomás de Aquino, Nicolás de Maquiavelo y Montesquieu. Pero es Montesquieu el principal exponente de la teoría de la división de poderes.

Montesquieu afirma que cualquier gobierno podrá ser libre y tener permanencia si observa una división de poderes donde ninguno predomine sobre el otro, por el contrario sean contrapesos y límites unos de otros; para él hay tres funciones claves y fundamentales y son: primero aquéllas que se dedican a los temas de la legislación, segundo aquéllas que tienen como encargo las tareas ejecutivas del Derecho civil y tercero, aquéllas que tienen en sus manos las potestades del derecho de gentes. El fundamento de esta tesis (la división de poderes), es, para Montesquieu evitar la

concentración del poder en uno solo y con ello garantizar la libertad de cada uno de nosotros. Hoy, la estructura del Estado de Derecho, es la división de poderes.<sup>32</sup>

El Estado Mexicano consagra la forma de gobierno y la división de poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>33</sup> de la siguiente forma:

## TÍTULO SEGUNDO.

### CAPÍTULO I. DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO.

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial 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.

Artículo 40.- 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.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

## TÍTULO TERCERO.

### CAPÍTULO I. DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión

---

<sup>32</sup> Serra Rojas Op cit.

<sup>33</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1917.

conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Estos artículos de nuestra Carta Magna los consideramos fundamentales para nuestra investigación. Encontramos temas básicos como que el poder público debe instituirse en beneficio del pueblo (declaración a nuestro parecer bastante ambigua; falta mayor precisión), que nuestro régimen es, además, democrático y que dirigimos nuestros destinos a través de los Poderes de la Unión. Por último, encontramos contrapesos en el ejercicio de las funciones del Estado al estar tanto dividido en tres Poderes como imposibilitado para reunir dos o más en una sola persona. El reto no era, y no quitamos ninguna clase de mérito, la declaración; el verdadero éxito ó fracaso como País lo encontraremos en el ejercicio y en el cabal cumplimiento hasta las últimas consecuencias de cada uno de esos preceptos. Afirmamos que no es únicamente tarea de quien gobierna, es además, de quienes somos guiados. Sociedad y Estado, una mancuerna inseparable.

### **1.1.13 Tesis jurisprudencial sobre la división de Poderes**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DEL ESTADO<sup>34</sup>

El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida

---

<sup>34</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION IUS 2000 Novena Epoca Instancia Pleno Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Septiembre de 1999 Tesis: P.-J. 101-99 Página: 708 No. De Registro: 193,257 Materia: Jurisprudencia Constitucional.

en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que proviene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.<sup>35</sup>

#### **1.1.14 El Estado y sus distintas funciones**

Gabino Fraga<sup>36</sup> nos comenta que las funciones del Estado se refieren a la forma de la actividad del Estado; las funciones constituyen la forma en que ejerce sus atribuciones; las funciones del Estado presuponen forzosamente el conocimiento de la división de poderes (misma que hemos ya tratado en incisos anteriores). Las funciones que realiza el Estado, con total independencia del órgano que las lleva a cabo, se manifiestan a través de actos de distinta naturaleza: unos son los que producen consecuencias jurídicas (situaciones jurídicas generales, que por naturaleza son abstractas e impersonales, permanentes y que son esencialmente modificables por ley o reglamentos) y otros distintos, que sólo producen consecuencias de hecho; como los actos materiales son hechos materiales que no trascienden al orden jurídico como por ejemplo cuando se construyen carreteras, se pavimenta, se transporta mercancía o se moviliza a la fuerza pública.

---

<sup>35</sup> Controversia constitucional 31-97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 101-1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>36</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa S.A. de C.V cuadragésima primera edición. 2001.

El Estado, en ese tenor de ideas, realiza tres tipos distintos de funciones: una función legislativa, una función jurisdiccional y por último una función administrativa; veamos cada una:

#### **1.1.14.1 Función Legislativa**

La función legislativa es aquella que realiza el Estado por medio de los órganos<sup>37</sup> que, destinados para ello, marca nuestro régimen constitucional; en México dicha función la realiza el Congreso Federal a través de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La función legislativa es considerada por la naturaleza intrínseca del acto por medio del cual el Estado se concreta, materializa y exterioriza y es la ley, misma que está encaminada a producir efectos de derecho y que ha sido creada por la manifestación de la voluntad deliberada y consciente.

#### **1.1.14.2 Función Jurisdiccional**

La función jurisdiccional únicamente se caracteriza tanto por su motivo, como por su fin; esto es, por el elemento que provoca la función y por el resultado que ella persigue; a diferencia de las otras funciones, la función jurisdiccional supone una situación de incertidumbre o un conflicto existente con anterioridad, supone posiciones encontradas sobre una situación en particular y específica que no puede ser dejada para su resolución en manos diferentes que el Estado. El acto jurisdiccional no está conformado por los pasos procesales,<sup>38</sup> únicamente está formado por la sentencia; por el proceso, aunque lleve decisiones, sólo tomadas con la finalidad de conocer y defender posturas.

---

<sup>37</sup> CAPÍTULO II. DEL PODER LEGISLATIVO. Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1917.

<sup>38</sup> Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra ó a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1917.

La función jurisdiccional está concebida para proteger el Estado de Derecho, para evitar la anarquía y el desorden, para garantizar que en caso de discrepancia existan las instancias<sup>39</sup> necesarias y suficientes para determinar la situación y salvaguardar la seguridad de las personas; por tanto la función jurisdiccional debe resolver el asunto que se le está encomendado, y no debe quedarse en el mero reconocimiento de la situación; por eso el elemento fundamental es la sentencia.

### **1.1.14.3 Función Administrativa**

Es la actividad del Estado realizada por medio del Poder Ejecutivo y coincidimos plenamente con la definición de Hauriou: "... tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".<sup>40</sup>

### **1.1.15 El Poder del Estado y el Estado como poder**

El poder del Estado, dice Zippelius, es necesario para garantizar, como ya hemos visto, una convivencia pacífica y ordenada, donde las libertades fundamentales se encuentren salvaguardadas y también lo sean las propiedades y los bienes. Para ejercer este poder de forma efectiva se necesita la presencia de dos condiciones: la primera es tener el monopolio de la fuerza física y la segunda es tener aceptación; veamos ambos elementos: el monopolio de la fuerza física es necesario porque existen ocasiones en las que la obediencia y acato a las determinaciones, decisiones o normas deben ser impuestas por medio de un procedimiento coactivo pero que se encuentre jurídicamente contemplado y organizado para tal fin. Debe dotarse a sus ejecutores con la

---

<sup>39</sup> Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser apasionado por deudas de carácter puramente civil. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1917.

<sup>40</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Op. cit.

potestad de hacer cumplir las regulaciones por medio de un poder otorgado por el Estado que inclusive incluya el ejercicio de la fuerza física. El Estado causa daños irreparables al concepto de cumplir con la ley en un Estado de Derecho si reacciona débilmente frente a los desacatos o transgresiones; el Estado pierde credibilidad y con ello pierde credibilidad en el orden jurídico establecido cuando no actúa con firmeza y prontitud aún en el uso de la fuerza física. El Derecho funciona siempre y cuando se garantice su exacta aplicación y garantizar una estricta aplicación no significa dejar al libre albedrío la aplicación de las determinaciones o normas preestablecidas. Un Estado que es poderoso para hacer cumplir, es poderoso para defender; un equilibrio y nunca un abuso será la clave de la supervivencia y permanencia del orden establecido.

El segundo elemento es la aceptación: El Estado puede hacer cumplir a los individuos de dos formas que son: una por convicción y otra por el uso, inclusive, de la fuerza física. Pero el Estado tendrá mayor vigencia en el tiempo si logra que los ciudadanos acaten sus ordenamientos por un acto de obediencia voluntaria y libre de coacción.

Como comentario a las ideas que hemos plasmado, únicamente agregaremos que aunque el Estado sea una máquina eficiente de dominación organizada, dicha subordinación, para alguien con talento, preparación y vocación de servicio puede convertirse en algo más retador y provechoso (permanencia) y por ende dar una mayor satisfacción de trascendencia (ambas partes) si aquella (subordinación) es lograda por mecanismos más ingeniosos y retadores que el sencillo, llano, simple y nada ingenioso uso de la fuerza física.

#### **1.1.16 El Estado como líder de opinión nacional**

El Estado tiene una influencia social importante como transmisor de ideas, valores y conceptos; es el Estado un líder de opinión y por ello debe portarse y conducirse consciente de la responsabilidad que ostenta. Los valores que el Estado debe permear a los ciudadanos en cada una de sus acciones, proyectos o programas son aquéllos emanados no de la clase gobernante o de los intereses económicos, políticos y sociales de unos cuantos; por el contrario deben ser todos aquéllos

necesarios y suficientes que logren conjuntarnos como un solo grupo, aquéllos que logren diseñar y conseguir el proyecto que como País queremos.

“Quienes poseen poder o influencia trascendentales de carácter económico, político, intelectual, religioso, jurídico, etc. o los gobiernos, instituciones, empresas o individuos que pretenden convencer sobre la conveniencia de sus propósitos o principios esenciales a los miembros de la sociedad, emplean de una o de otra forma, oculta o visiblemente, la ideología”.<sup>41</sup>

El Estado deberá tener mucho cuidado cuando toma una postura determinada, comunica una idea o concepto o ejerce una decisión concreta ya que los resultados pueden ser muy distintos; por un lado fortalecer la discusión y ampliar los espacios nacionales o por el contrario dividir (en el sentido negativo del término más no en la diversidad de ideas) profunda y casi irreconciliablemente a las fracciones políticas, a los estratos sociales y a las fuerzas económicas provocando los fatales resultados que da la improvisación del discurso del funcionario, o la falta de responsabilidad en las acciones.

### **1.1.17 El Estado y el Liderazgo**

Para lograr un Estado modesto es prioritario cambiar el modo de pensar de quienes tienen en sus manos su administración y dirección. Hoy las personas caminan guiadas por el cumplimiento de procesos y procedimientos, más no por servir. No se puede pensar en reformar al Estado de manera profunda y sustentable si primero no se reforma a las personas que lo integran.<sup>42</sup>

“... por todas partes habrá que restaurar y desarrollar el espíritu de liderazgo, único que puede obstaculizar la desviación ...”.<sup>43</sup>

El Estado es eje y pilar de la vida nacional; nuestro País necesita que personas con probada capacidad para dirigir, planear, y desarrollar estén al frente de la tarea de guiar los destinos de México. El Estado no puede ser una escuela para practicar valores y posiciones éticas; por el

---

<sup>41</sup> Sandoval Pardo, Fernando R. *Historia Crítica del Estado Mexicano*. México. Editorial Porrúa. 2001. P. 109.

<sup>42</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategias para el cambio*. México. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. 1992.

<sup>43</sup> Idem p. 226 y 227.

contrario debe ser un lugar donde aquellas personas que han sabido regirse y dominarse sean a quienes se les encomiende el ideal de ser una nación estable y con un proyecto sustentable en el largo plazo.

El liderazgo que proponemos para el Estado es un liderazgo basado en personas conscientes de sus limitaciones y sus fortalezas; sabedoras de los errores (aprendizaje) y de los éxitos (modelos de repetición) del pasado; conocedoras de los nuevos rumbos y tendencias internacionales y apoyadas en la serenidad que les da, y por ende al Estado, la certeza de la obtención del resultado siempre basado en conocimientos, experiencias y probada rendición de cuentas; líderes tolerantes en acciones y pensamientos; líderes sin crisis de identidad y orgullosos de raíces y tiempos; líderes incluyentes que fomenten la discusión sana y la toma de decisiones en beneficio común; en suma líderes en el mundo de las finanzas y de las tecnologías, en el ámbito económico, empresarial y político, pero y por sobre todo, en el ámbito personal y sin lugar a la menor duda en el familiar. En pocas palabras líderes que basen su actuar en el servir.

## **1.2 Gobierno**

El diccionario de Política, Gobierno y Administración Municipal define al gobierno como: "Acción y efecto de gobernar. Conjunto de personas con Autoridad y poder para organizar los asuntos públicos de una colectividad nacional y velar por el cumplimiento de las leyes de un país. Conjunto de los ministerios superiores de un Estado. Empleo ministerio, dignidad de gobernador. Distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador. Edificio en que tiene un despacho u oficinas. Tiempo que dura el mandato o autoridad del gobernador".<sup>44</sup>

Dentro de las funciones del gobierno se encuentran las de procurar y garantizar el bienestar social, representar políticamente a sus asociados y establecer y cuidar el orden jurídico establecido. El gobierno es encarnado por una persona encargada de hacer cumplir los designios de aquellas personas a las que representa. El gobierno debe reconocer y garantizar aquellos derechos y obligaciones que han adquirido las personas dentro de su ámbito de jurisdicción; el gobierno es, en

---

<sup>44</sup> Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Municipal*. Op cit. p. 192.

suma, el conjunto de instituciones públicas por medio de las cuales el Estado ejerce su poder sobre la sociedad; el ejercicio del gobierno se manifiesta a través de ordenamientos jurídicos cuya naturaleza y misión es llevar a cabo las disposiciones de nuestra Carta Magna. El gobierno ejerce el poder a través de las instituciones e instancias que interactúan en la sociedad.<sup>45</sup>

El gobierno se diferencia del Estado en que el primero tiene el encargo de ejecutar las leyes, de realizar todas aquellas acciones encaminadas a lograr los fines del Estado; y el segundo es el todo, es la suma de aquellas partes en la que una es precisamente el gobierno.

### **1.2.1 Platón y La República. La concepción de gobierno**

En *La República*<sup>46</sup> aparecen cuatro formas de gobierno distintas: la aristocracia, la tiranía, la oligarquía y la democracia. Después de analizarse las características, ventajas y desventajas de varias de las formas anteriormente señaladas, se menciona que un gobierno es democrático cuando los más pobres han obtenido la victoria y, después de matarse y expulsarse unos a otros, se reparten lo que quedare de los cargos de la administración o atención de los asuntos; por lo tanto marca dos caminos muy claros para el establecimiento de la democracia, el primero es el asesinato y el segundo es el desistimiento de las clases gobernantes dadas las particulares circunstancias.

En los diálogos, la democracia (sistema de gobierno criticado ampliamente por Platón) aparece como una forma de gobierno que tiene diversidad en los entes que la componen, así como en las previas formaciones de cada uno de ellos; es un Estado que se menciona como libre; es una forma de Estado, se dice, en la que puede ser practicado cualquier tipo de Estado dada la libertad que impera, bastare escoger alguno para llevarlo a cabo. Concluye pues que la mejor forma de gobierno por su ejecución (personas que ejecutan) y características intrínsecas es la aristocracia o gobierno de los filósofos.

---

<sup>45</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Op. cit.

<sup>46</sup> Platón. *La República*. Op. cit.

### 1.2.2 Aristóteles y su concepción de gobierno

Para Aristóteles las formas que puede adoptar un gobierno se dividen en dos: las formas puras o perfectas y las formas impuras o degeneradas; las primeras las componen la monarquía, que es el gobierno ejercido por una sola persona; la aristocracia, que es el gobierno que un grupo o círculo selecto de personas ejerce y, por último, la democracia, que es descrita como el gobierno comandado por muchos ciudadanos en beneficio del interés común. Cada una de ellas puede degenerar en un gobierno corrupto y de ahí la clasificación de formas impuras o degeneradas. Veamos cómo se transforma y en qué cada clasificación. La monarquía degenera en tiranía, la oligarquía es la forma corrupta de la aristocracia y por último la demagogia es la forma en que se ha degenerado la democracia. Vemos en esta concepción de las distintas formas de un gobierno un énfasis claro en el número de persona que la ejercen, sea en su forma pura o corrupta, es una preocupación que siempre está presente.

### 1.2.3 Formas de gobierno que han perdurado

En la actualidad, nos comenta Serra Rojas,<sup>47</sup> la preocupación por encuadrar una forma de gobierno a las formas específicas de la antigüedad ha dejado de ser una preocupación; por el contrario, el énfasis se pone en adaptarse a las ideologías y a las cambiantes necesidades y tendencias del mundo moderno. Pero, sin duda, las dos que han permanecido son la monarquía y la república.<sup>48</sup>

La monarquía es la forma de gobierno presidida por un solo individuo llamado monarca, príncipe, rey o emperador; es de carácter hereditario, conservador y reservada únicamente a las clases privilegiadas. La permanencia que ha tenido a través de muchas generaciones es justificada, a veces, por el carácter divino de sus personajes. En la actualidad las monarquías buscan el consenso del pueblo para lograr con ello su aceptación y garantizar su legitimidad. Existen en la actualidad dos tipos de monarquías: la absoluta y la constitucional; en la absoluta es el rey el detentador del poder

---

<sup>47</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Op. cit.

<sup>48</sup> República. Del latín Res-publica: cosa pública, el Estado. S. XV. Gobierno en el que el poder reside en el pueblo. Estado, cuerpo político de una nación, forma de gobierno representativo en el cual el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente. Causa pública, el común o su utilidad. La idea de república nace con Platón. . Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Municipal*. Op. cit. p. 329.

pero la característica fundamental es que su voluntad y designio está por encima de todo; por el contrario, las monarquías constitucionales son aquellas conquistas de las luchas de los pueblos donde el monarca lo sigue siendo pero ahora su voluntad está dentro de los marcos y límites que le impone la constitución; ahora la voluntad se supedita a un marco legal; reminiscencia del pasado que tiende a desaparecer, son muy pocos los países que aún la practican. México la practicó en la persona de Agustín de Iturbide.

La república, por el contrario, es una forma de gobierno que no es hereditaria sino que es elegible por todos los individuos que la integran. Forma de gobierno en esencia popular ya que permite que el electorado, a través de los ganadores de la contienda, ejerciten sus facultades de decisión en los organismos públicos; el ejercicio del poder se encuentra perfectamente delimitado, definido y encuadrado dentro de un marco legal. México ha escogido como sistema de gobierno una república representativa, democrática y federal.<sup>49</sup>

#### **1.2.4 El concepto de gobierno para Max Weber**

Para Weber<sup>50</sup> toda dominación encuentra su manifestación y funcionamiento en forma de un gobierno. Cualquier régimen de gobierno necesita el dominio de una forma o de otra, pues, para su correcto funcionamiento, en alguien deben ponerse los poderes imperativos para su ejercicio. Ahora veamos los diferentes conceptos concepto que maneja del gobierno:

- (a) Constitucional: Si la apropiación del poder por el gobierno de partido no es absoluta sino que el príncipe (o un presidente en igual posición, por ejemplo, uno elegido plebiscitariamente) conserva un poder propio, en particular el derecho de nombramiento (incluyendo los oficiales militares) existe entonces un gobierno constitucional.

---

<sup>49</sup> Se denomina federal cuando concurren federaciones, entidades federativas ó Estados que asumen responsabilidades parciales de competencia.

<sup>50</sup> Todos los conceptos y las definiciones de este inciso fueron tratadas y explicadas por Max Weber. Weber, Max. *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. Op. cit. pp. 237 y sgs. 701 y sgs. 1096 y sgs.

- (b) Democrático: Se conforma cuando el poder de mando puede tener una modesta apariencia y el jefe es considerado como un servidor de los dominados.
  
- (c) Monárquico: Es la ocupación de los puestos supremos del Estado tanto por el asenso de funcionarios del círculo o de relaciones cortesanas casuales; como cuando un Parlamento impotente consiente semejante composición del gobierno.
  
- (d) Parlamentario de gabinete: En caso de una ausencia de división material (efectiva) de poderes, el sistema significa la plena apropiación de todo el poder por el estado mayor del partido; las posiciones de mando, a menudo también las puramente burocráticas vienen a ser prebendas de los partidos.
  
- (e) Representativo puro: Unicamente el parlamento puede elegir a las autoridades que dirigen el gobierno parlamentario.

Coincidimos con lo expuesto en el sentido de que cualquier régimen necesita el dominio para funcionar, pero he ahí precisamente la diferencia (éxito ó fracaso) entre las distintas formas, veamos: no creemos que lo fundamental radique únicamente en la forma sino también y en mayor medida en el fondo, esto es, lo que consideramos importante son las personas y las actitudes que estén el frente en un momento preciso, más no fundamentalmente las formas de llevarlo a cabo. Se puede tener un régimen democrático exitoso ó no; un régimen monárquico exitoso ó no y así sucesivamente, pues la diferencia radicaría principalmente, creemos, en el tipo de liderazgo que se ejerza en cada uno y la actitud de servicio, rendición de cuentas y correcto balance entre los poderes tanto formales como informales. Estas sí serían las verdaderas condicionantes del resultado.

### 1.2.5 El concepto de gobierno para Huntington

La función del gobierno es la de gobernar. Un gobierno que se encuentra inmerso en un Estado con un bajo nivel de institucionalización, además de ser un gobierno débil, es un gobierno malo. Un gobierno que es débil y por ende carece de autoridad, no puede cumplir con su función; además de que es un gobierno inmoral, tanto como lo es un soldado que se acobarda, o un médico que desprecia la vida humana o un maestro ignorante.

Las sociedades que no tienen un gobierno estable, eficaz y eficiente tienen graves problemas en lo referente a confianza mutua entre sus ciudadanos y en la consecución de los fines que les fueron encargados.<sup>51</sup>

### 1.3 ¿Qué es la administración pública?

La forma por medio de la cual se organiza el Poder Ejecutivo Federal en atención a la ejecución de su poder se llama administración pública. La administración debe organizar los servicios públicos y todas aquellas actividades que se encaminen a la consecución de sus fines y objetivos. La estrecha relación entre el gobierno y la administración pública está en que aquél necesita de ella para que sus propósitos se vean realizados y no queden en proyectos únicamente.

También en palabras del maestro Serra Rojas "... la administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación del Estado...". "La administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. La administración selecciona, coordina y administra las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado. Personas y bienes son elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Op. cit.

<sup>52</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Op. cit. p. 227.

### 1.3.1 Definiciones de administración pública

Hemos hasta ahora revisado sobre todo los conceptos de Estado y gobierno. Nuestro estudio lo hemos centrado en el Poder Ejecutivo y sus relaciones con el liderazgo pero dentro de un ámbito de acción y toma de decisiones; es por ello que creemos necesario entrar al tema de la administración pública ya que será a través y por medio de ésta (administración pública) que aquél (Poder Ejecutivo) podrá realizar una de las funciones que creemos primordial: servir a aquellos que tiene bajo su tutela y cuidado.

“El sentido etimológico de la palabra administración pública significa prestar el servicio al pueblo, es decir, al público. La idea se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene un sentido colectivo. La administración pública es la actividad organizada del Estado”<sup>53</sup>.

Para Weber administración pública significa la realización de tres tareas: la primera de ellas es la creación del derecho; la segunda es la aplicación del mismo y la tercera es lo que reste de la actividad del gobierno.<sup>54</sup>

Omar Guerrero nos menciona que en el año de 1808 la ciencia de la administración tenía como cometido principal el identificar y definir a la administración pública. Así Bonnin al establecer los principios de la administración pública, la define como que: “La administración en general, no es otra cosa, insiste, que el gobierno mismo considerado en detalle y según actúa en las localidades; en este sentido, la administración es el gobierno del Estado, el gobierno considerado como autoridad local para el detalle de los asuntos y para la ejecución directa de las leyes de interés general con relación a los administrados. Es la acción del gobierno en tantas partes como el territorio está dividido.”<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio*. México. Plaza y Valdés. IAPEM. 2001. p. 104.

<sup>54</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Op. cit. p. 500.

<sup>55</sup> Bonnin, Principes de l'administration publique, vol. I, pp. VII- VIII. En Guerrero Orozco, Omar. *La teoría de la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Editorial Harla, p. 72. 1986.

Para Francisco Javier de Burgos y Olmo<sup>56</sup> "la administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcionala en los hospitales a los desvalidos, y a los delincuentes en los establecimientos de corrección. (...). Con qué razón calificué un día de inmensa a la administración, y enumeré y aún desarrollé los beneficios de su omnipresencia. Con qué razón igualmente dije en otra parte que se podía definir la ciencia de lo útil y dañoso, dando a entender con esta designación, intencionalmente vaga, aunque exacta, ser ilimitada la esfera de sus atribuciones".<sup>57</sup> Para Burgos la administración pública guarda una relación tan estrecha con el hombre que lo espera aún antes de nacer y lo sigue cuidando aún después de que ha muerto.

Al referirse a la administración, Von Humboldt<sup>58</sup> señala que: "La unidad del Estado no es como la unidad de la máquina. Su fuerza radica en el pueblo, en la lealtad y firmeza de adhesión hacia el Jefe de Estado. Por esto, la administración no debe perder de vista los sentimientos que dominan en el pueblo. La forma en que se encuentra organizada es uno de los medios para educarlo. Al través de la organización de la administración pública, el pueblo hace fluir su actividad."<sup>59</sup>

De Stein<sup>60</sup> es la definición de que la administración es el Estado en acción.<sup>61</sup> La idea más alta y noble de la administración, su ideal, por así decirlo, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organización social, el desarrollo

---

<sup>56</sup> Nació en 1778 y murió en 1848. Estudió para ordenarse como sacerdote. A los 21 años en su ciudad natal ejerció el cargo de corregidor. Fue testigo de la desaparición de órganos colegiados como el consejo de Castilla, el de Indias, el de Guerra y de Hacienda; también participó en la creación de uno nuevo: el Consejo Real. En 1843 fue diputado en Madrid. Asumió en 1845 la presidencia del Consejo Real. Con sus acciones e ideas ayudó a revitalizar la administración pública española. Sus principales contribuciones son: La Exposición de 1826, la Instrucción de 1833 y Las ideas de administración de 1841. Ibid pp. 83-87.

<sup>57</sup> Mesa Segura, *La labor administrativa de Javier Burgos*, p.9 Ibid p. 96.

<sup>58</sup> Guillermo Von Humboldt nació en Postdam en 1767 y murió en 1835. Una de sus grandes obras es el Informe dirigido al Presidente Schön en febrero de 1825, donde el punto de la discusión recae en la administración territorial. Humboldt, al igual que Burgos, reclama la ayuda de la teoría de la administración pública para analizar con objetividad la situación de su país. Ibid, p. 127-129.

<sup>59</sup> Humboldt, Informe dirigido al Presidente Schön, encabezado bajo el título de "*Sobre algunas reformas administrativas*" en Obras políticas, p. 238. Ibid p. 131.

<sup>60</sup> Lorenzo von Stein nació en 1815 y murió en 1890. Su producción literaria es vasta y variada, incluye poemas, artículos para el ejército, derecho ferroviario, escritos sobre la mujer, la música y la geografía. A partir de sus ideas, forjadas en Austria pero publicadas en Alemania, se formó una verdadera escuela en suelo germano, italiano y estadounidense de la administración pública. Ibid pp. 132-134.

<sup>61</sup> Ibid p. 146.

completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar.<sup>62</sup>

Para Woodrow Wilson<sup>63</sup> "el objeto del estudio administrativo es descubrir primero qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo".<sup>64</sup>

La importancia de la Administración Pública crece conforme las instituciones encargadas de servir a la sociedad se vuelven más especializadas dadas las cambiantes demandas.<sup>65</sup> Cualquier comunidad, conforme tiende a desarrollarse y progresar necesita forzosamente de una forma de resolver de manera más eficiente sus complejas y nacientes formas de interrelacionarse con ella y con los demás agentes.

Obligación para algunos y derecho para otros dentro de la administración pública debería ser el tener acceso a "(...) la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y, en particular, el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado".<sup>66</sup>

"Nuevos impulsos procedentes de la teoría económica de la empresa, sobre todo los de Peter Eichhorn,<sup>67</sup> a buen seguro han contribuido a entender a la Administración pública en su conjunto como un aparato cuya finalidad es producir servicios para la sociedad".<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> Stein, Lorenzo. *La scienza della publica amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897, p. 16. Ibid pp. 147 y 148.

<sup>63</sup> A Wilson se le atribuye con justicia el haber elaborado el primer trabajo norteamericano sobre la ciencia de la administración y, por tanto, haber introducido de lleno a los académicos de su país (Norteamérica) en el cultivo de una ciencia prácticamente ignorada en los Estados Unidos, cuando ya terminaba la última década del siglo XIX. El mérito de Woodrow Wilson fue el de llevar a su patria, desde Europa, la ciencia de la administración, proponiendo la forma de acomodarla a sus instituciones. Ibid pp. 289 y 294.

<sup>64</sup> Ibid p. 289.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., p. 345.

<sup>67</sup> Recogidos ahora en P. Eichhorn: *Leistungssteigerung in der öffentlichen Verwaltung*, St. Augustin, 1984, p.33 en Bullinger Martín. *La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP No. 91, p. 149 1996.

<sup>68</sup> Bullinger, Martín. *La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad*. Op. Cit., pp 148 y 149.

Gustavo Martínez Cabañas dice que "(...) entendemos como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados que tiene como propósito conciliar el interés privado con el interés público (...)".<sup>69</sup> Por su parte María del Carmen Pardo opina que la Administración Pública podría ser considerada como un instrumento del poder político.<sup>70</sup>

"Para Roberto Ríos Elizondo la administración pública es: aquella *actividad* coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos".<sup>71</sup>

Garrido Falla afirma: "Por administración pública entendemos: a) en sentido subjetivo, el *conjunto de organismos estatales* encuadrados en el llamado Poder Ejecutivo del Estado, y b) en sentido objetivo, la *actividad* desarrollada por dicho Poder Ejecutivo, excluida la actividad política o de gobierno. Y el derecho administrativo –añade-, es la parte del derecho público que determina la *organización y comportamiento* de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados".<sup>72</sup>

Moreno Rodríguez nos comenta: "La administración pública desde el punto de vista jurídico-formal es un *órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del llamado Poder Ejecutivo*".

La administración pública es un conjunto de operaciones todas ellas encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, o la voluntad de un gobierno, tal y como fue dictada por las autoridades. Es pública porque ejerce las actividades a través de instituciones gubernamentales. Es

---

<sup>69</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. Quinta Edición 1995, p. 121.

<sup>70</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. Propuesta para explicar los cambios en la administración pública, 1940-1990. México. El Colegio de México, primera reimpresión 1995, p. 24.

<sup>71</sup> Ríos Elizondo, Roberto: *El acto de gobierno*, México. Editorial Porrúa. 1975, pp. 363 y 364 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. Idem.

<sup>72</sup> *Op. cit.*, pp. 14 y 15 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *Ibid.*, p. 90.

administración porque, además, lleva implícita la coordinación de esfuerzos y recursos; todo ello a través de procesos administrativos: planeación, organización, dirección y control.

La importancia de la administración pública se ve incrementada en la medida en que las sociedades se vuelven más desarrolladas y complejas; por tanto, sus instituciones son más especializadas.

La administración pública tiene encomendadas, entre otras, las siguientes funciones:

- (a) Preservar el sistema político;
- (b) Mantener la estabilidad y el orden;
- (c) Institucionalizar el cambio;
- (d) Presentar los servicios públicos en gran escala;
- (e) Promover el crecimiento y fomentar el desarrollo en diversos campos;
- (f) Formar opinión pública; y
- (g) Conservarse como fuerza política de gran influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia

La administración pública es una de las actividades de gobierno y por ello se desarrolla en su orientación, penetración, homogeneidad y tipo de burocracia por el sistema político del cual forma parte; en muchas ocasiones sus objetivos le son fijados por otros elementos del sistema político fuera del control de sus administradores, "... sus operaciones no se rigen por las leyes del mercado."<sup>73</sup>

Si bien se está parcialmente de acuerdo con la definición que Anaya Cadena presenta, con los conceptos y, en principio, con las funciones que menciona le son inherentes a la administración pública, no se está con la afirmación que hace de que sus operaciones no se rigen por las leyes del mercado; si bien responden (o deberíamos responder) a intereses y bienes superiores, ello no está en contraposición por ningún motivo ni en circunstancia alguna con el hecho de que podrían (o debieran) ser éstas (las leyes del mercado) magníficas consejeras, infalibles termómetros, imprescindibles brújulas o sencillamente necesarias comparaciones con mejores prácticas.

---

<sup>73</sup> Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Municipal*. Op. cit. pp. 9 y 10.

Para Gabino Fraga los intereses colectivos deben ser satisfechos por medio de la función administrativa que realiza el Estado. No hay duplicidad de funciones con otros organismos; es para ello que se constituye en esta figura: la administración pública, que desde el punto de vista formal debe entenderse como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y desde el punto de vista material debe ser entendida como “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para la consecución de su misión” (A. Molitor, *Administrator Public*. UNESCO, pág. 18).<sup>74</sup>

Para terminar este tema introductorio revisemos nuestra Carta Magna<sup>75</sup> que en su vigésimo sexto artículo<sup>76</sup> dice que es el Estado el encargado de realizar la planeación nacional y en suma le impone la obligación de marcar el rumbo que deberá tomar nuestro País. También, en ese mismo artículo, le confiere los lineamientos sobre los cuales deberá llevarse a cabo.

### 1.3.2 Diferentes teorías sobre la administración pública

Henry Fayol, quien sostiene la imprescindible necesidad de organizar el esfuerzo para llegar a un trabajo conjunto, nos dice: “La administración no es ni un privilegio exclusivo ni una carga personal del jefe o de los directores de la Empresa: es una función que se reparte, como las otras funciones esenciales, entre la cabeza y los miembros del cuerpo social. Los principios generales de la administración para el fayolismo son la división del trabajo, la autoridad, la responsabilidad, la

---

<sup>74</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Op. cit. p. 119.

<sup>75</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1917.

<sup>76</sup> Artículo 26.- 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. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos 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. Asimismo 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 concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

disciplina, la unidad de mando, la convergencia de esfuerzos; estabilidad del personal y remuneración adecuada de las capacidades.<sup>77</sup>

Jacques Chevallier opina que la Administración Pública es la "... encargada de poner en obra el poder del Estado, la administración tiene una dimensión jurídica. Toda su acción se vierte en el molde del derecho, pasa por una forma jurídica y se traduce por la promulgación de actos de reglamentación, que se imponen a los administrados con fuerza obligatoria. La administración está dotada de prerrogativas de mando y de acción unilateral, que le permite hacerse obedecer de pleno derecho, bajo la reserva de un control ulterior acerca de la validez de sus decisiones. (...) por todas partes se ha reconocido a la administración una función esencial de control, de regulación y de animación de la vida económica: su papel es el de hacer que el crecimiento sea regular, continuo, armonioso, si es preciso corrigiendo los efectos de las leyes capitalistas y actuando sobre los elementos constitutivos del sistema; le corresponde, por una estrategia voluntarista e intervencionista, planificar el desarrollo, superar los bloqueos, compensar las distorsiones, eliminar las estructuras periclitadas. La administración no se contenta, pues, con preservar los equilibrios existentes, sino que procede también a las transformaciones estructurales necesarias a la adaptación y a la supervivencia (...).<sup>78</sup>

Por su parte Muñoz Amato opina que es un grave error "(...) no considerar a la administración pública una ciencia con conjunto de principios fundamentales, y la insistencia en tratarla como un arte o misterio revelado sólo a los que han pasado por el rito de iniciación, o alternativamente como una facultad innata, la cual se niega a quienes no hayan sido agraciados con ella al nacer".<sup>79</sup>

Fernández Ruiz a su vez nos dice: "Una de las más importantes funciones atribuidas al poder ejecutivo es la administrativa; para Serra Rojas, la administración pública constituye el más

---

<sup>77</sup> De la Enciclopedia Espasa Calpe en Taylor, Frederick. *Principios de la Administración Científica*. Prólogo de Hermann Hitz Lender. Fayol, Henry. *Administración Industrial y General*. México. Editorial Herrero Hermanos, Suc., S. A. Agosto 1998.

<sup>78</sup> Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle. *La Ciencia Administrativa*. IV Desarrollo. Op. Cit., pp. 80, 82, 83 y 89.

<sup>79</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos Tomos. Tomo II. p.60, citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Op. Cit., p. 382.

importante organismo del poder ejecutivo, y representa al conjunto de entes personalizados regidos por el derecho administrativo".<sup>80</sup>

El objeto o fin de la administración debe ser la *satisfacción* de las *necesidades colectivas*. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del estado: *el bien común*. De aquí la justificada expresión de Jellinek al señalar que la administración es el "brazo ejecutor" del gobierno que realiza la función más importante del Estado.<sup>81</sup>

La administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos. Está constituida por el conjunto de servicios públicos, cuya correcta marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye la organización que se otorga todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. La administración, por naturaleza, está subordinada a fines que le son externos. El papel de la administración, sus estructuras y sus métodos dependen de la sociedad en que se encuentra inserta, de su medio ambiente.<sup>82</sup> Jacques Chevallier afirma que: "Los medios de acción que detenta dotan a la administración de una influencia sobre el medio social del que ha salido y que ella nutre a cambio de toda la riqueza de sus intervenciones. La administración no es un producto social puramente pasivo, que repite mecánicamente la misma lógica de funcionamiento: es, al contrario, un agente activo de reproducción que dispone, dentro del marco de las leyes estructurales que rigen su institución, de una capacidad de elección, de un margen de autonomía; las decisiones y acciones que emprende influyen sobre los equilibrios sociales y modifican la estructuración del campo social."<sup>83</sup>

"La concepción del papel de la administración en la sociedad ha evolucionado paralelamente al desarrollo de su influencia social. En el pasado, la administración tenía esencialmente por tarea preservar los equilibrios sociales, (...), de ahí su comportamiento impregnado de prudencia y de conservadurismo. En adelante, al contrario, la

---

<sup>80</sup> Cfr., Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, S. A., tomo I, p. 69 en Fernández Ruíz, Jorge. *El Estado Empresario*. Capítulo V. El Marco Administrativo. México. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 115. 1982.

<sup>81</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., pp. 91 y 102.

<sup>82</sup> Debbasch Charles. *Ciencia Administrativa*. Op. Cit., p. 25.

<sup>83</sup> Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle. *La Ciencia Administrativa*. Op. Cit., p. 102.

administración, investida de responsabilidades más amplias, es llamada a intervenir activamente en el campo de las relaciones sociales: dejando su estatuto de árbitro, de moderador, se vuelve un agente de cambio, una palanca de transformación social; a ella toca encuadrar el desarrollo colectivo, orientar el crecimiento, adaptar y modernizar las estructuras. La idea de eficacia pasa al primer plano; toca a la administración alcanzar los mejores resultados posibles y de reforzar sin tregua el alcance de sus intervenciones (...). Por una parte, la administración busca utilizar lo mejor posible los medios de que dispone, tomando en consideración la relación costo/eficiencia: los métodos de la gerencia han sido así progresivamente trasplantados al sector público, (...). Por otra parte, la búsqueda de la eficacia influye también sobre las condiciones de elaboración de las decisiones: se trata de reducir al máximo la parte de azar y de incertidumbre que se agrega a la toma de decisiones, recurriendo a las técnicas más complicadas de información y de precisión; el objetivo es reemplazar el empirismo y la subjetividad por un análisis lógico, (...). El acento puesto sobre la eficacia justifica, por otra parte, la suspensión de las coacciones, principalmente jurídicas, que pesan sobre la administración y dificultan su libertad de acción".<sup>84</sup>

Por ello el administrador debe esforzarse por fundir los conocimientos y armonizar las capacidades de acción de que disponga con los deseos del pueblo, las fuerzas políticas y el sentido común. Todavía falta una teoría fundamental y amplia, que para elaborarse supone aprovechar las investigaciones y logros actuales en psicología, sociología, lógica, comunicación y teoría de las decisiones, análisis de la estructura del poder, anatomía institucional comparativa e invención social.<sup>85</sup>

Es conveniente recordar que la administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo, y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero, tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres tecnicopolíticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política.

"Por lo tanto, la noción de administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la

---

<sup>84</sup> Idem. pp. 105 y 106.

<sup>85</sup> Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, México. Editorial Porrúa, séptima edición, tomo I. 1976, pp. 12 y 13 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., p. 85.

administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de estudio de este complejo objeto de conocimiento".<sup>86</sup>

Por su parte Debbasch afirma que: "La administración pública obtiene su legitimidad del sistema de valor dominante; no tiene una filosofía propia. Es el sistema el que fija a la administración sus fines y los medios que debe utilizar para alcanzarlos.

La amplitud de los fines asignados a la administración depende del lugar que la ideología dominante reserva a la iniciativa privada. ¿La administración debe concurrir a la realización del conjunto de fines sociales, o solamente de aquéllos que no son cumplidos por el sector privado? ¿O bien debe participar conjuntamente con el sector privado, en el cumplimiento de estos fines? Según la respuesta, el número de servicios será más o menos grande".<sup>87</sup>

El Estado es una forma social, necesaria, que significa una fuerza autoritaria producto de la solidaridad, institucionalizada por el Derecho y encaminada a la conservación, la perpetuación y la perfección de lo social.<sup>88</sup>

"Una unidad de poder, política, económica o militar, surge tan sólo en el momento en que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual para servir al poder de organización, según una división de trabajo y una articulación del mismo ordenadas de acuerdo con un plan, y esas actividades son encaminadas unitariamente con firmeza por órganos especiales hacia una conexión unitaria de acción. Hasta ese momento –añade-, nace una unidad activa con capacidad de obrar y de decidir. Ni la ordenación, ni los órganos, ni los miembros por sí mismos pueden (...) identificarse con la organización, que sólo se engendra por la cooperación de esos tres elementos integrantes. Concluye este pensamiento el jurista alemán, afirmando que: La organización es un centro unitario de efectividad que no cabe identificar con sus elementos integrantes".<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., p. 87.

<sup>87</sup> Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Op. Cit., p. 25.

<sup>88</sup> *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946, pp. 70 y 71 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., pp. 30 y 31.

<sup>89</sup> *Teoría del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963, p. 251 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Ibid., p. 31.

Así entendida la administración pública, es decir como órgano o parte de la estructura gubernamental del Estado, se caracteriza por ser un objeto jurídico-estatal y, por tanto, cuando deba ser analizado en este sentido específico, deberá recurrirse indefectiblemente a la Ciencia del Estado y, en particular, al derecho público (administrativo y constitucional). Asimismo, el quehacer o actividad de la administración pública es una cuestión que atañe al derecho, en virtud de tratarse de una función gubernamental.

Vemos que los elementos del Estado (su nivel de desarrollo, así como sus características y deficiencias) actúan y por supuesto influyen directamente en la administración pública.

El marco territorial actúa necesariamente sobre la administración. La dimensión del territorio y las facilidades de comunicación imponen la estructura de la administración. La adaptación de la administración al marco territorial debe realizarse por un equilibrio entre dos situaciones contrarias: el territorio es un factor de diversidad, la administración, un instrumento de unidad. La influencia del factor geográfico sobre la Administración se atenúa, sin embargo por el juego de la técnica. Hoy día, el progreso en la velocidad de los desplazamientos, gracias a los medios técnicos modernos, reduce la influencia del factor territorial.<sup>90</sup>

“(…) la administración puede obrar como brazo ejecutor de las políticas del Estado en los diferentes campos o bien como instrumento para autorreformarse a través de las normas que regulan su organización y procedimientos. En este caso la propia administración se convierte en el objeto mismo de la política gubernamental (adecuar el aparato administrativo para el cumplimiento de los fines del Estado); tal es el caso de la *reforma administrativa*, que es una política gubernamental para el mejoramiento administrativo y se encomienda su ejecución a la propia administración en calidad de atribución para autorreformarse.”<sup>91</sup>

La administración debe adaptarse a la población, a su diversidad, a su establecimiento, a su nivel social y cultural. Las finalidades asignadas a la administración dependen estrechamente del nivel de desarrollo de la sociedad. En una sociedad primitiva las funciones administrativas se confunden con el poder militar y el físico. A medida que la cohesión racial se desarrolla, las funciones comunes

---

<sup>90</sup> Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Op. Cit., p. 26.

<sup>91</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., p. 82.

umentan, hasta alcanzar la situación de Estados modernos desarrollados. El genio y la intuición podían bastar a un jefe militar del siglo XVI; hoy día, el éxito militar depende en gran parte de la buena organización administrativa de los medios y de la capacidad técnica de los jefes. Por causa de la debilidad del nivel técnico y cultural, los administradores se sitúan en el nivel del empirismo y de la aproximación. Pero los fines sociales son globales, imitados de los países desarrollados. Existe, por tanto, un desfase importante entre la ambición social y los medios administrativos de que disponen para obtenerla.<sup>92</sup>

“Si la Administración ha de alcanzar toda su talla y madurez funcional, no debe ser considerada en lo sucesivo como una rama del Estado, sino como una parte integrante y vital del sistema democrático. No debe, simplemente, estar sometida al gobierno o bajo su control, sino ser un agente activo en la provisión de instrumentos, en el apoyo y en la realización de la democracia”.<sup>93</sup>

“La Administración pública organiza la realización de fines sociales, ya sea por sí misma o por el control y orientación de las iniciativas privadas”.<sup>94</sup>

Carrillo Flores señala que: La administración pública es la *organización* que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los *negocios estatales* ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y –*last but not least*– una orientación política.<sup>95</sup>

Interesa particularmente a Carrillo Flores demostrar la validez de ambos enfoques en el estudio de la administración pública, la que contiene elementos generales como una *acción humana planificada* para la obtención de *fines*; una *actividad continua* en el desarrollo de dicha acción y la *persistencia en el propósito*, así como una *jerarquización de valores y prioridades*. Comprende asimismo elementos específicos de carácter: a) técnico: *sistemas, mecanismos y procedimientos* para administrar recursos y para elevar la eficiencia administrativa; b) político: *aplicación de políticas gubernamentales y administración gubernamental*, y c) jurídico: el *derecho positivo* regulador de la organización y funcionamiento de la administración pública.

---

<sup>92</sup> Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Op. Cit., pp. 26 y 27.

<sup>93</sup> <<Democracy and Administrative Organization>>, en *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (Baltimore, 1935), C. G. Haines y M. E. Dimock, eds., 69 (citas por autorización de Johns Hopkins Press) en Waldo, Dwight, Ph.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 120.

<sup>94</sup> Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Op. Cit., p. 29.

<sup>95</sup> Op. cit., p.10 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., p. 88.

“La salud de la administración pública federal precisa, hemos señalado, de un Legislativo fuerte que vigile, controle y sancione los actos funcionarios: ya la sabiduría de Montesquieu decía que el hombre investido de poder tiende por naturaleza a abusar de él; que para que ello no sucediese era preciso dividir el poder entre los diferentes órganos gubernamentales a fin de lograr un *equilibrio* entre ellos. México requiere de un Legislativo fuerte que ejerza controles políticos y financieros sobre la administración, que constituya un contrapeso al Ejecutivo; que sea un medio de conversión de las necesidades populares en demandas nacionales, y la administración el “brazo ejecutor” del gobierno. Nada más sano y positivo para México, para sus sistemas político y administrativo, que el fortalecimiento del régimen democrático republicano de derecho que postula la Constitución Política”.<sup>96</sup>

La idea del administrador –como tal- se halla íntimamente ligada a la aparición de la noción de que la administración pública, en sí misma, es un campo de conocimientos o una técnica en la que cabe una especialización, una ciencia y un arte que se puede aprender. W. E. Mosher, por ejemplo, fue un ardiente defensor de ambas ideas.

“Se han obtenido ciertos principios generales, así como un cierto número de normas prácticas que han superado la prueba de la experiencia. Considerados en su conjunto, todos estos principios y prácticas admitidas constituyen los supuestos de una ciencia que con el tiempo puede ocupar un puesto al lado de ciencias pragmáticas, como la Medicina, el Derecho y diversas ramas de la ingeniería. Frente a la opinión que prevaleció hasta hace poco, se reconoce cada día con mayor generalidad que la Administración es una *ding an sich*(...), y que, como cualquier otra ciencia o arte, se puede aprender y enseñar”.<sup>97</sup>

La administración, según Mosher, es una ciencia y un arte que combina y utiliza los resultados de muchas especializaciones. Es, en realidad, el maestro de los oficios, pues subsume y sintetiza a todos los demás. Es absolutamente necesario que aseguremos el ejercicio de este <<oficio maestro>> en nuestro Estado.

“El gobierno no es ya una tarea de segunda o tercera fila (...) Su buena marcha exige los mejores cerebros y la mejor dirección de que se pueda disponer en el país. Si no podemos aumentar el prestigio del oficio público y

---

<sup>96</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., pp. 88 y 127.

<sup>97</sup> W. E. Mosher, *The Making of a Public Servant*, 28 Nat Mun. Rev. (June, 1936), 416-19, 416 en Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 146.

garantizar un porvenir satisfactorio en su ejercicio (...), la permanencia de las instituciones democráticas no está asegurada en absoluto".<sup>98</sup>

"Ordway Tead cree que la Administración, en una democracia moderna, es una función especial que exige una preparación especial. Las técnicas administrativas de la empresa privada no bastan. La administración del Estado es, en las actuales circunstancias, característica, *sui generis*(...)"<sup>99</sup>  
Necesitamos una dirección administrativa que sea vital, inteligente, creadora y democrática.

El experto administrativo debe ser capaz a la vez de satisfacer las exigencias de control democrático y las de la dirección administrativa unificada y responsable. Estos administradores no han de ser expertos en el limitado sentido usual de esta palabra, tal como se utiliza ahora. Han de ser, como suele decirse, especialistas en asuntos generales, y han de tener las aptitudes propias para una dirección democrática".<sup>100</sup>

"M. E. Dimock añade el peso de su opinión, diciendo que el administrador no es ninguna invención de la fantasía. Debe poseer un desusado equilibrio de características y dotes que le capaciten para dirigir la labor de los demás. Necesita energía física y nerviosa, unos conocimientos especiales, imaginación, capacidad teórica, prudencia, perspectiva, habilidad coordinadora, tacto, fortaleza para decir no y habilidad para inspirar a otros y para crear un clima de confianza entre los empleados y en el público". Esta enumeración no es, en modo alguno, exhaustiva ni limitativa.<sup>101</sup>

Jacques Chevallier agrega un elemento indiscutiblemente esencial; su carácter Institucional. (...) la administración no es inmutable ni tampoco es intangible: sufre las repercusiones de las tensiones, de las crisis que afectan al ambiente.

---

<sup>98</sup> Mosher, Government without patronage, 189 *Annals* (Jan., 1937), 35-41, 41 en Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Idem.

<sup>99</sup> Amateurs versus Experts in Administration, 189 *Annals* (Jan., 1937), 42-47, 45 en Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 150.

<sup>100</sup> Amateurs versus Experts in Administration, 189 *Annals* (Jan., 1937), 47. Cf. P. T. Stafford, The New Amateur in Public Administration, 29 *Am. Pol. Sci. Rev.* (Apr., 1935), 257-69 en Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Idem.

<sup>101</sup> *Modern Politics and Administration* (New York, 1937) (por autorización de American Book Co.) en Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 151.

La administración no encuentra en sí misma su principio explicativo, y su equilibrio interno es inseparable de una dinámica social global a la que él debe estar sin cesar relacionado y confrontado.

La aparición de un sistema de administración corresponde a un giro decisivo en la vida de las sociedades: se traduce por la aparición de una instancia especializada de dirección y de dominación, dotada de un poder de coacción sobre los miembros; así se encuentra realizada una separación decisiva en el seno del cuerpo social entre quienes, concentrando en su provecho el uso de la fuerza, pueden imponer su ley, y quienes la sufren. Una vez operada tal separación, cavada esta distancia, el polo administrativo tiende a polarizarse, a endurecerse, por el juego de la institucionalización: asistimos a la construcción de un verdadero aparato de dominación estratificado, permanente e impersonal, cuya influencia sobre la sociedad está garantizada por la utilización combinada de la coacción y de la manipulación ideológica.

Las bases de la institución administrativa se deben colocar desde el instante en que surge en un cuerpo social, hasta entonces homogéneo, una instancia que pretende tomar a su cargo los destinos del grupo y llevar a la sociedad a la unidad, asegurándose el monopolio de la violencia física; hay entonces la constitución de un espacio de poder separado, en el seno del cual se establece una relación de dominación/sujeción, fundada conforme a la desigualdad de los medios de coacción.

Sin embargo, este espacio administrativo coexiste en otros lugares de poder diferenciados y segregados, en relación con los cuales resulta conveniente situarlo. La formación de un espacio administrativo ilustra un fenómeno de división social, que es la señal tangible del paso de la sociedad primitiva a la sociedad moderna. La sociedad primitiva no incluye un aparato especializado de dominación, investido de un poder de coacción sobre los miembros, y el concepto de administración está, pues, en lo que le concierne, desprovisto de toda pertinencia. Los diversos espacios de poder que resultan del proceso de división social no están dispuestos de manera anárquica sobre el contorno de la sociedad, sino articulados según un principio de orden y de jerarquización; de la naturaleza de esta estratificación depende la posición de la administración en la sociedad. Las instituciones político-administrativas, como el conjunto de los demás elementos constitutivos de la sociedad, han resultado de las relaciones de producción, cuya proyección y reflejo son: en su carácter de superestructuras, no tienen sino una posición secundaria, derivada, y no

pueden disociarse de la base socioeconómica que gobierna su formación y determina su lógica de funcionamiento; la potencia del Estado sirve ante todo para asegurar la reproducción de las relaciones de producción.<sup>102</sup>

#### **1.4 Diferentes objetos de estudio de la administración pública<sup>103</sup>**

La administración pública tiene un único objeto de estudio y es: la actividad organizada del Estado. Tiene diferentes orientaciones.<sup>104</sup> Esta actividad inició hace miles de años cuando las funciones estaban no bien delimitadas e incluso era difícil distinguir las unas de otras, su campo de acción se mezclaba: política, administración, ejército, religión, etc., hasta nuestros días con la aparición de sociedades, estructuras e instituciones más complejas, desarrolladas y especializadas.

##### **1.4.1 La administración pública como estudio del Estado**

Desde sus orígenes la administración pública ha tenido como objeto de estudio al Estado; esta corriente, y sus sustentadores han hecho énfasis en el concepto de que el Estado es quien concentra todas las fuerzas y corrientes para desarrollarla potenciando sus capacidades. En suma la administración pública es la actividad, que de manera organizada, realiza el Estado; y también es la ciencia de la injerencia estatal.

---

<sup>102</sup> Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle. *La Ciencia Administrativa*. Op. Cit., pp. 63, 65, 66, 67 y 68.

<sup>103</sup> Todas las clasificaciones, conceptos y definiciones de este inciso son del Dr. José Juan Sánchez González. Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Op. cit. pp 167 a 203.

<sup>104</sup> Para efectos del presente trabajo únicamente manejaremos la siguiente clasificación: La Administración Pública como estudio del Estado, la Administración Pública como estudio del gobierno, la Administración Pública como estudio del poder, la Administración Pública como estudio del Poder Ejecutivo y la Administración Pública como Institución Estatal. Lo anterior sin menoscabo de que en la obra del Dr. José Juan Sánchez González. Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Op. cit. además trata varios objetos de estudio adicionales a los aquí expuestos derivados de un mismo objeto de estudio.

### 1.4.2 La administración pública como estudio del gobierno

Uno de los principales exponentes es Woodrow Wilson quien nos dice que la administración pública es el "gobierno en acción"; es la parte más obvia del gobierno; es la parte que resulta más visible, es la ejecución y la operación y nace con el gobierno mismo.

Nos dice que debe haber una ciencia que enderece el actuar del gobierno, que refuerce las formas en las cuales se organiza. La administración pública es la ejecución, más no la especulación política; ésta ha sido separada del actuar propio de la política. Los quehaceres políticos deben ser separados del campo de la administración pública.<sup>105</sup>

### 1.4.3 La administración pública como estudio del poder

La función de la administración pública es consecuencia de la actividad política. El proceso de unir las dos funciones primordiales de política y administración que realiza el Estado es el gobierno. Escribe José Juan Sánchez González que: "Política es el gobierno diciendo, administración es el gobierno actuando".

El poder encuentra su espacio en el ejercicio de la dominación estatal; también lo encuentra cuando el gobierno es entendido en dos dimensiones: dominio (lleva a la realidad la existencia del Estado) y servicio.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Wilson, Woodrow, "El Estudio de la Administración Pública", RAP, Revista conmemorativa del 25 Aniversario, México, INAP, 1980, p. 275. Citado por el Dr. José Juan Sánchez González en Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Op. cit. pp. 171 y 172.

<sup>106</sup> Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Op. cit.

#### **1.4.4 La administración pública como estudio del Poder Ejecutivo**

En un Estado donde la división de poderes no ha logrado un equilibrio perfecto en la acción y en la ejecución se crea un vacío de poder; mismo que tiene que ser llenado por alguien, y es aquí donde el Poder Ejecutivo encuentra terreno fértil para erigirse como el más poderoso de los tres; como el Poder que marca el camino y da la pauta para ejercer; es aquí donde la administración pública (dada la importancia mencionada) lo encuentra como objeto de estudio.

Nuestra Carta Magna<sup>107</sup> le confiere la obligación de entregar cuentas de su actuar en el tema que nos ocupa pero no creemos que lo haga con la fuerza necesaria y sobre todo no se marcan los mecanismos en caso de no llevarse a cabo, ó no de la manera y forma esperada ó requerida.<sup>108</sup>

#### **1.4.5 La administración pública como Institución Estatal**

Es, la administración pública, una "... organización de acciones –normativamente reglamentada y estructurada- para la realización de finalidades que le son ordenadas autoritariamente por el Estado que resultan de las decisiones (planes, programas y acciones) que toma de acuerdo con las necesidades y proyectos del Estado".<sup>109</sup>

La administración pública depende del Estado para existir, ejecutar y servir al estar concebida como una función.

---

<sup>107</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1917.

<sup>108</sup> Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

<sup>109</sup> Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Op. cit. p. 201.

## 1.5 Administración pública y sus diferentes formas de organización

Las formas en las que se ordena la administración pública son: centralizada y paraestatal.<sup>110</sup> Los fundamentos los encontramos tanto en nuestra Carta Magna<sup>111</sup> como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>112</sup> menciona:

Artículo 1°.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Para terminar mencionaremos que Gabino Fraga define conceptos importantes<sup>113</sup> dentro de la administración pública, tales como: centralización, desconcentración, descentralización y empresas de participación estatal.

---

<sup>110</sup> Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo 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.

<sup>111</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1917.

<sup>112</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México 1998.

<sup>113</sup> La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia de cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública. La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente. La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central. El sistema de empresas de participación estatal es una forma de organización en la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país. Definiciones tomadas del Maestro Fraga en Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Op. cit. p. 165.

## 1.6 El Poder Ejecutivo Mexicano y el Liderazgo

Preguntémosnos: ¿Cuál debe ser la relación que exista entre el Poder Ejecutivo Mexicano y el Liderazgo?, y la respuesta parece estar en primero contestar: ¿Qué clase de País queremos ser en el milenio que acaba de empezar?, ¿De qué clase de nivel económico, político y social queremos disfrutar? y ¿Qué grado de madurez institucional queremos tener?. Si la respuesta a la primera pregunta es un País donde el rumbo sea claro, las cuentas sean claras y el bienestar de todos sea verdadero; si la respuesta a la segunda es un nivel comparado a las potencias de Europa, Asia y América; y la respuesta a la tercera pregunta es un grado tal que se tenga la certeza de obtener lo que se busca o lo que se prometió en los tiempos y con las calidades ofrecidas; entonces, la respuesta a nuestra pregunta origen ¿Cuál debe ser la relación que exista entre el Poder Ejecutivo Mexicano y el Liderazgo? es: profunda, verdaderamente profunda.

Las características que esperamos en esta simbiosis (Liderazgo y Poder Ejecutivo) son un liderazgo con dirección, altos niveles de energía, siempre estar en constante desarrollo y crecimiento, alta capacidad para absorber tanta información y poder tomar decisiones que nos beneficien a todos como unidad; pero dos de las mayores virtudes en esta relación deberán ser por una lado la memoria duradera que sea capaz de tener el titular del Ejecutivo, duradera, gran capacidad y agudeza y por el otro la capacidad de ponerse en las metas y situaciones de aquellos a quien se tiene la responsabilidad de guiar.

Más adelante hay un capítulo en el que se abordarán éstos y muchos otros temas relacionados.

## 1.7 Instituciones: Pilares del Estado. Un reto de construcción para la Nación Mexicana

Huntington en su libro *El Orden Político de las Sociedades en Cambio*<sup>114</sup> nos menciona que es el grado de gobierno y no la forma de gobierno la diferencia más importante entre los países, es lo que los diferencia a unos de otros y lo que les acarrea situaciones y niveles de vida distintos. Una primera aproximación a las características que podrían mencionarse dentro de los países desarrollados son instituciones<sup>115</sup> políticas bien cimentadas, con alto grado de flexibilidad y con una coherencia absoluta entre lo que dicen y lo que hacen, además de contar con una burocracia eficiente en el desempeño de sus funciones, partidos políticos estructuralmente bien organizados, una sociedad civil participativa en los asuntos públicos y procedimiento estables y perdurables a través del tiempo para poder asegurar la resolución de los problemas que se susciten independientemente de los funcionarios que se encuentren al frente.

“... el vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporariamente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente.”<sup>116</sup>

Por otro lado las características que se mencionan para los países que no han alcanzado el grado de desarrollo son, entre otras, falta de alimentos, alto grado de analfabetismo entre su población, problemas de educación, una distribución no equitativa de la riqueza, acceso discriminado a los servicios de salud y la detentación de los medios de producción en pocas manos; pero quizás la más grave es una falta absoluta de un gobierno capaz, representativo y formado y funcionando a través de instituciones; el gobierno no gobierna como debiera.

Al hablar del Estado y del gobierno surge el impostergable tema del poder y la relación que guarda con las instituciones; y son éstas y su correcto nacimiento y funcionamiento las que logran acotarlo, definirlo y encauzarlo, para que éste (el poder) resulte una herramienta de mejoramiento y

---

<sup>114</sup> Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Op. cit.

<sup>115</sup> Nota del autor. Huntington utiliza el término instituciones políticas. Para efectos de este trabajo y por no variar en el concepto fundamental manejado por él y por así convenir a los intereses de la investigación, se les denominarán también, únicamente instituciones.

<sup>116</sup> Oscar Ozlak en la presentación a la segunda edición del *Orden Político en las sociedades en cambio* en Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Op. cit.

cumplimiento y no una herramienta de mera coacción. Con ello se crean nuevos vínculos y relaciones provechosas entre la autoridad y la sociedad; mismos que tendrán una relación de crecimiento directo a la fuerza que éstas le impriman a la vida cotidiana.

La sociedad va ampliando sus actividades y funciones y por tanto son necesarias instituciones que mantengan las relaciones y los vínculos estrechamente unidos, de lo contrario, sin esa fuerza de unión y resolución, no serán capaces de responder ante las nuevas necesidades y se verán rebasadas y remplazadas. Recordemos que las instituciones nacen, entre otros motivos, por la necesidad imperiosa de resolver las diferencias y poner los caminos de acción. Es, en el aumento de heterogeneidad de las sociedades, que las instituciones tienen que volverse más complejas;<sup>117</sup> es en este punto donde varias sociedades de distintas naciones superaron a sus instituciones y la autoridad se “desarrolló” al margen y detrás de éstas. Las instituciones fuertes son el sostén de conductas estables y deseables.

Huntington continúa y describe la institucionalización como el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Los parámetros para poder medir la institucionalización de un sistema político son:

(a) Grado de adaptabilidad o de rigidez:

En la medida en que las instituciones son más adaptables y menos rígidas, en esa medida el nivel institucional será mayor, y viceversa, entre menor sea el grado de adaptabilidad y mayor el de rigidez, en la misma proporción el nivel institucional será menor.

La adaptabilidad está directamente relacionada con la capacidad que tenga la institución para seguir vigente a través del tiempo; entendido éste como la resolución continua de situaciones específicas, sin perder valor. Esto es, que a través de las distintas circunstancias y dadas las cambiantes necesidades de respuesta por parte de las sociedades las instituciones se mantengan como único

---

<sup>117</sup> Cuando se utiliza el término complejas en este inciso lo que se quiere dar a entender es una estructura y composición tales que sean capaces de ir un paso adelante cubriendo necesidades (cualesquiera que pudiese plantear una sociedad desarrollada) y resolviendo problemas de la sociedad; así como realizando la misión del Estado a través del gobierno. Complejas por permanentes, estables y perdurables en el tiempo. Complejas por trascender a sus creadores y ejecutores. Por complejas jamás deberá entenderse en esta investigación complicadas y difíciles.

medio aceptable para la consecución del objetivo. Para este punto la antigüedad (entendido como un cúmulo de experiencias y no como el mero paso del tiempo) puede determinarse por tres medidores:

El primero es el paso del tiempo siempre y cuando éste continúe como resolutor de los asuntos que se le pongan a consideración; el segundo es su edad generacional misma que se entiende por la capacidad que tiene la institución para reemplazar sus cuadros de mando y que las cosas sigan funcionando como si ningún cambio se hubiera dado. Perpetrase puede ser sinónimo de falta de procedimientos claros, seguros y estables de sustitución; se estaría en presencia de instituciones que funcionarían únicamente por las personas que tiene al frente y no, además, por la calidad de su cimentación. El tercero tiene que ver con su función: cuando una institución triunfa sobre su función original, si fuera el caso, y logra adaptarse a otras más, dado el cambiante entorno, ha logrado superarse así misma y ello prueba un alto grado de institucionalización.

(b) Grado de complejidad o de simplicidad:

Ahora trataremos el tema de la complejidad (diversidad de objetivos), entre más compleja es una institución mayor peligro tendrá de dejar de existir. Las instituciones con un solo objetivo son instituciones condenadas al fracaso ante su terminación o cambio de circunstancias; así mismo pasa con los sistemas políticos, un sistema político con diversidad de instituciones tiene muchas más posibilidades de adaptarse que un sistema que tenga muy pocas de ellas. La complejidad, en casi todos los casos, engendra estabilidad.

(c) Grado de autonomía o de subordinación:

Para entender esta clasificación diremos que autonomía debe ser entendida como la separación de intereses de un determinado grupo o círculo sobre los intereses propios de la institución; el ejemplo de una familia o un clan es apropiado para hacer el símil y decir que éstos carecen de institucionalización ya que responden, únicamente o quizá en mayor medida, a los intereses de un grupo social. Así también el grado de institucionalización puede y debe ser medido por el grado de

autonomía que tengan de otras instituciones. Por lo tanto es autonomía de personas,<sup>118</sup> grupos e instituciones.

Los procedimientos políticos en el grado de autonomía también contemplan que los puestos más importantes de dirección sean cubiertos por quienes habiendo ocupado otros de menor jerarquía han logrado formarse; de modo tal que la institución se renueve y no lo comprometa en lo absoluto su integridad.

(d) Grado de coherencia o de desunión existente:

La disciplina va unida en forma directa al desarrollo y grado de coherencia que la misma tenga sobre sus principios, sociedad y entorno. La unión existente deberá ser tal, que de forma independiente se funcione y se resuelva tan pronto como un todo y con la coherencia de sus partes.

Al hablar de instituciones es imprescindible hablar de intereses. Una institución fuerte y estable es capaz de hacer frente a las ambiciones personales y de grupo, tanto los intereses públicos como los intereses personales deben ser atendidos y cubiertos; y solamente lo lograrán aquellas instituciones que estén aptas para concretar. El cumplir con el interés público es fortalecer a las instituciones, ya que el interés público es el interés de las instituciones públicas.

Se sostiene que el cumplir con el interés de los particulares no es cumplir con el interés institucional *ya que el primero es de corto plazo y el segundo, forzosamente lo es de largo; pero el cumplir con el interés particular no quiere decir estar en contraposición con el institucional, lo que quiere decir es que son y se cumplen de manera diferente. Intereses particulares, en este contexto significan aspiraciones y necesidades personales y muy puntuales; más no intereses patrimoniales, ya que el cumplimiento de los primeros engrandece a la institución y el cumplimiento de los segundos la debilita y la desprestigia. La legitimidad de las acciones gubernativas, dice Huntington, se*

---

<sup>118</sup> Aquí debemos apuntar que la autonomía también lo es sobre la violencia que sobre ella pudiesen ejercer, así como la corrupción monetaria y de riqueza con la que pudiese ser presionada.

determina por la medida en la que se ven reflejados los intereses, en el sentido que se han planteado debieren ser, los intereses de las instituciones gubernamentales.

Al unir presidencialismo e instituciones decimos que el Presidente no responde o no debería responder a intereses de grupos, círculos o minorías, por el contrario debe ser representativo de los intereses institucionales.

En el proceso de creación y conservación de instituciones la confianza juega un papel fundamental, ya que es ella quien determina su permanencia, vigencia o muerte. Es la confianza de las personas hacia las instituciones y de las instituciones hacia las personas lo que determina el grado de éxito en la institucionalización de un Estado; también juega un papel clave la lealtad. La lealtad debe ser tal entre instituciones y personas que ningún grupo logre reemplazarlas por carencia en la efectividad de las acciones y la consecuente pérdida de este factor.

Por otro lado, para Hauriou la institución "es todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados". Para él, el proceso de formación de la institución es una consecuencia de una idea objetiva transformada en una obra social, idea que congrega adeptos y sujeta a su servicio voluntades que son subjetivas.<sup>119</sup>

Como conclusión a este inciso podemos sostener que uno de los factores principales para el desarrollo de nuestro País es la capacidad y la rapidez que tengamos para crear instituciones con las características descritas. El grado de institucionalización que tenga México guardará una relación directamente proporcional al nivel de vida, satisfacción, desarrollo y trascendencia que como Nación queramos tener y heredar.

---

<sup>119</sup> Hauriou, *Principios de Derecho Público y constitucional*, Ed. Reus, Madrid, segunda edición, p. 83. Cita en Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Op. cit. p. 182.

## 1.8 La administración pública en un contexto de cambio: una exigencia de reforma Institucional

La preocupación por tener una Administración Pública eficiente no es algo nuevo, a lo largo de nuestra historia tenemos muchos ejemplos interesantes que nos demuestran que este esfuerzo no empieza hoy. "Federico se quejaba de la falta de talento administrativo en las filas de su servicio público, pues no había candidatos idóneos para asumir los altos cargos de la administración pública, especialmente directores de cámara o Consejo del Directorio general. Fue con posterioridad a su muerte, que surgió la generación de notables talentos que reformaron al Estado prusiano, al que Federico El Grande había consolidado".<sup>120</sup>

Sin desmayo, Federico El Grande no cejó nunca en su empeño de nutrir de inteligencia a la función pública alemana y, con base en el proyecto del ministro von Hagen para unificar la formación de los aspirantes al servicio, se decretó la exigencia de los estudios universitarios.<sup>121</sup>

En Europa Occidental la administración ha sido ante todo la prolongación, el apéndice del poder económico: en la sociedad antigua, como en la sociedad feudal, las funciones administrativas las ejercieron aquéllos que poseían la propiedad del suelo; se confunde la potencia económica con el poder estatal en todos los niveles. El advenimiento de la sociedad capitalista acarrea la ruptura de dicha liga orgánica y la constitución de un espacio administrativo distinto: la administración incumbe a funcionarios remunerados, cortados de los medios de producción. El poder estatal está entonces separado del poderío económico, lo que permite una regulación recíproca y contribuye a la estabilidad global de la sociedad. Este equilibrio se logró al término de un proceso largo pero discontinuo: a la crisis del feudalismo sucede la aparición de un Estado fuerte, despótico, que reestructura el conjunto de las relaciones económicas y sociales, antes de que la generalización de las relaciones de producción capitalistas proporcionen a la nueva clase económicamente dominante el dominio en el proceso de extorsión de la plusvalía. En los otros casos, es decir, fuera de Europa

---

<sup>120</sup> Hintze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios". Historia de las formas políticas. Madrid, Revista de Occidente. 1966 (1911). P.219 citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar, Diciembre 1997. p. 193.

<sup>121</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar, Diciembre 1997. p.193.

(México, Mesopotamia, Egipto, China, India), o en Europa del Este (Rusia, imperio Austro-Húngaro), prevalece una liga inversa: el poder social no resulta de la apropiación privada de un suelo que permanece indiviso pero concentrado por una casta burocrática que controla el conjunto de la vida social y asegura la gestión de la plusvalía gracias a un sistema centralizado de reparto de bienes; las funciones administrativas no son, pues, el corolario sino el fundamento del poder económico. La posición que ocupa la administración en la sociedad es, así, variable según las formas de organización social.

La administración tiene una función que es esencialmente conservadora: tiende a reproducir el orden social existente. Este orden comporta aspectos contradictorios, aunque unidos simbióticamente: es a la vez un factor de cohesión, de unidad, puesto que aglutina los elementos constitutivos del tejido social por atracción centripeta y un factor de división, de heterogeneidad, ya que se ha constituido a partir de una fractura, de un corte, mantenidos por una dinámica centrífuga; su reproducción revela una tensión permanente entre las exigencias de mantener la estratificación social y de preservar la cohesión del grupo. Por este hecho, la administración asume una función compleja, dominante por una parte y estabilizadora por la otra: se trata de reforzar las relaciones de dominación y la jerarquía social, pero también de amortiguar las tensiones más vivas, de tratar los conflictos que amenazan con poner en peligro la existencia de la sociedad.<sup>122</sup>

Para lograr nuestro objetivo -una administración pública eficiente y eficaz- tuvimos primero, antes de intentar cualquier cambio, que conocer perfectamente bien cuál es su función y cuáles son sus fines. "La administración llena también una función estabilizadora, al esforzarse por reducir la intensidad de las tensiones peligrosas para la cohesión social: se trata de evitar que la persistencia o el agravamiento de ciertos conflictos acarreen la ruptura del equilibrio social y que comprometan la reproducción de la sociedad".<sup>123</sup> En todo caso y en cualquier momento, la finalidad es desarrollar la integración al orden existente.<sup>124</sup> Llevar a cabo cualquier cambio sin previa comprensión de estos principios sería tanto como desvirtuarla en lugar de enriquecerla.

---

<sup>122</sup> Chevalleier, Jacques y Loschak, Danièle. *La Ciencia Administrativa*. III Génesis. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Fondo de Cultura Económica, 1983. pp. 69 y 70.

<sup>123</sup> *Ibid.*, pp. 70 y 71.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p.71.

“La administración detenta un poder de intervención social específico porque está investida del monopolio de la coacción. Única fuente legítima del derecho y de la violencia, tiene una capacidad de influencia y una fuerza de normalización sin medida común con aquellas de que disponen las otras instituciones, lo cual le confiere un papel privilegiado de regulación social: es la piedra angular que permite mantener unidos los componentes de la sociedad; y la difusión del orden social se efectúa siempre sobre un plano secundario de coacción administrativa latente y amenazadora.”<sup>125</sup>

Nuestro País tiene también el gran compromiso de contar con administradores eficientes y eficaces. En México, como en otros países del mundo, es de suma importancia que la gente que tenga a su cargo labores tan importantes como el ejercicio de la administración pública, no solamente tenga conocimiento, sino que también cuente con cualidades que garanticen el correcto desempeño: “En paralelo al sistema de exámenes el noviciado de Auskultadores y el plantel de pretendientes, en Alemania entera los aspirantes al servicio público superior debían ser admitidos por el Presidente del Gobierno, atendiendo su libre discreción. Por consiguiente, el ingreso estaba sujeto no sólo a la consideración del examen, sino también a las cualidades personales del aspirante, que deberían estar en consonancia con las necesidades de la Administración Pública. Persisten, por consiguiente, ingredientes políticos y sociales, y hasta prejuicios, en la selección de los servidores públicos alemanes”.<sup>126</sup>

La forma de hacer administración pública deberá resolver problemas ancestrales, derribar viejos muros que parecieran crecer día a día; sin embargo las dificultades añejas no son los únicos retos a vencer; también es reto a vencer el prever y el no volver a cometer los mismos errores. “La esclerosis gubernamental; los desajustes institucionales que hacen que con frecuencia se enfrenten los poderes del Estado en carreras que tienen como resultado su descrédito; el diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes; el bloqueo a la hora de tomar decisiones por parte de los dirigentes que resuelven los problemas de los ciudadanos; la falta de confianza de éstos en el sistema político, a pesar de que en tiempos recientes su incorporación al mismo haya sido masiva (quizá también por esa razón), son algunas de las circunstancias a las que tradicionalmente se ha debido enfrentar la política. Sin embargo, en una época en la que se ha

---

<sup>125</sup> Ibid., p.79

<sup>126</sup> Hintze, Otto. “*El Estamento de los Funcionarios*”. Historia de las formas políticas. Madrid. Revista de Occidente. 1966 (1911). P.232-234 citado por Omar Guerrero, Op. Cit., p. 193.

presentado como el único escenario donde pudieran resolverse problemas fundamentales que afectan a las sociedades, la preocupación llega a alcanzar límites insoportables."<sup>127</sup>

Siempre con miras al futuro, parece de vital importancia que se haya acordado que hay similitudes entre las labores que a continuación se mencionarán. En primer lugar, el reconocer que lidiamos con instituciones humanas, por lo tanto con fuertes déficits de información y con fenómenos donde no son suprimibles las fuerzas de tensión y de conflicto. En segundo lugar, que por debajo de la solicitud genérica de mayor eficiencia del estado, debemos deslindar las demandas específicas de agentes sociales concretos como son, entre otros, los empresarios privados, los sindicatos, los organismos no gubernamentales y las capas de población poco o no organizadas. Por último, cuando en nuestras economías mixtas, cuando se opera desde el aparato estatal, se incide sobre fenómenos de dinámica social más complejos que los que afronta una empresa privada y que, sin embargo, siempre se dispondrá de un poder de intervención más limitado que el de sus directivos; por ello, la mera comparación mecánica de indicadores de eficiencia entre los sectores gubernamental y privado padece una debilidad intrínseca: la de medir con una falsa unidad común magnitudes que son fundamentalmente distintas.<sup>128</sup>

La pregunta sigue en pie y aún no se logra contestar del todo: "¿Cómo hacer eficiente el Estado actual, que presenta niveles limitados de productividad en extensas áreas?, ¿Cómo abrir ese Estado y transformarlo en un Estado a tono con las bases del proyecto democrático, en un Estado cercano a la ciudadanía, transparente y dispuesto a la comunicación, al diálogo y al control social?, ¿Cómo conseguir formar una generación de gerentes públicos capaces de actuar con eficiencia técnica y criterio nacional en la toma de decisiones básicas? Las preguntas continúan y culminan en una central: ¿será ello viable?; ¿Por qué han fracasado una y otra vez las promesas en esa dirección, los planes más ambiciosos, los sucesivos proyectos de "reforma administrativa?".<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. Introducción. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1992. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, p. 19.

<sup>128</sup> Costa Filho, Alfredo. *La democracia frente al reto del Estado eficiente. Una Planificación Diferente*. Buenos Aires, Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. 1988. Colección Estudios Políticos y Sociales, p. 40 y 41.

<sup>129</sup> Kliksberg, Bernardo. *La democracia frente al reto del Estado eficiente*. Hacia un nuevo paradigma en Gestión Pública. Buenos Aires, Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. 1988. Colección Estudios Políticos y Sociales, p. 43.

Para ejercer correctamente en la administración pública se debe tener una formación a conciencia que permita desempeñarse de la mejor manera, así tenemos ejemplo en el caso alemán que “una vez aprobado el tercer examen de Estado, el novicio se ha convertido, por fin, en funcionario público. Hubieron de pasar, según nuestras cuentas, cuando menos cinco años y medio de disciplina y concienzuda formación profesional”.<sup>130</sup> El servidor público debe tener oficio, debe conocerlo a fondo y con precisión, aún más, debe entregarse a él con pasión. Ser servidor público es, o debería ser, una muestra de vocación de servicio; así se le debería formar, como por ejemplo “en el seno de la ENA<sup>131</sup> funciona el Centro de Altos Estudios Administrativos, que tiene a su cargo el perfeccionamiento del alto servicio público a través de procedimientos distintos a los usuales en los sistemas escolarizados. Su metodología pedagógica se desenvuelve a través de la confrontación de ideas y con base en las experiencias vividas por los propios funcionarios. El diploma que brinda el Centro no otorga derechos, es una muestra de vocación y de aptitud.”<sup>132</sup>

Servir con eficacia y con eficiencia es también dirigir, el dirigir aumenta la complejidad dado que se trata de seres humanos, personas con capacidad de discernimiento y de aportación; personas con ideas, ideologías y educación distintas, por tanto, el administrador necesario deberá disponer de una sólida capacidad en el campo de la conducción de grupos humanos. Gran parte de su tarea ha de tener contenidos de trabajo de liderazgo de grupos. Su eficiencia en ese papel definirá en alta medida los resultados finales de su actividad. Aún cuando se cuente con adecuadas capacidades en materia de creación y transferencia de conocimiento administrativo y con buenas potencialidades para la decisión, si estas facultades no van acompañadas de las condiciones necesarias para la dirección de recursos humanos tendrá serias dificultades para alcanzar las metas a cumplir.

---

<sup>130</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Op. Cit., p. 209.

<sup>131</sup> La Escuela Nacional de Administración fue establecida en octubre 9 de 1945, mediante una ordenanza del Gobierno Provisional (Ecole Nationale d'Administration. Report du Directeur de l'Ecole a son Conseil d'Administration: 1945-1952. Paris, Imprimerie National. 1952, citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Diciembre 1997. P 224.) El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores, que prestan una diversidad de servicios y que antaño era causante de una gran confusión. La Escuela comenzó sus actividades en noviembre 22 del año mencionado, aunque oficialmente fue inaugurada por el General Charles de Gaulle en diciembre 15. Ibid. p. 224.

<sup>132</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Op. Cit., p. 228.

La capacidad de liderazgo involucra necesariamente elementos como el dominio de conceptos, categorías, modelos que permitan comprender el comportamiento humano en las organizaciones, el manejo fluido de técnicas de liderazgo, la capacidad de generar en el grupo un continuo proceso de aprendizaje social a partir de las experiencias del mismo, potencialidades para motivar y organizar formas de participación, calidades para la relación humana interpersonal.<sup>133</sup>

Kliksberg afirma que la forma en la que se deben de enfrentar los problemas y la manera en que han de resolverse son directamente proporcionales a la calidad de los recursos con que se cuenta.

“La administración pública tiene actualmente responsabilidades y funciones de gran significación en buena parte de los países de la región. La posibilidad de que pueda alcanzar los objetivos que le han sido encomendados depende de diversas variables, entre las que tiene considerable gravitación el factor humano. Específicamente en el campo fundamental de la gestión del aparato público, la capacidad de afrontar los complejos problemas de organización supone el tipo de sector público que caracteriza a la región, se halla supeditada en gran medida a la disponibilidad de recursos humanos con las aptitudes y calificaciones apropiadas para un desempeño administrativo eficiente.”<sup>134</sup>

El servidor público deberá de poner en práctica no únicamente lo que sabe; deberá también de aplicarse permanentemente en las tareas de actualización en el camino de adquirir nuevos conocimientos, habilidades y destrezas. “Cumplirá su finalidad o fracasará en la medida en que sea capaz de adquirir y utilizar amplios conocimientos, una profunda comprensión y una simpatía humana, ordenándolos en una síntesis de sabiduría social.”<sup>135</sup>

En su desempeño diario, el funcionario deberá de hacer una total separación entre la forma de realizar su trabajo y sus creencias políticas, deberá desarrollar su función con una sola meta: la de servir, “un principio inmaculado (...) es la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a la

---

<sup>133</sup> Kliksberg, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Instituto Nacional de Administración Pública de México. México Fondo de Cultura Económica, 1986. pp. 81 y 82.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>135</sup> *23 Nat Mun Rev* (May, 1934), 251 en Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Capítulo VI. ¿Quiénes deben gobernar?. Editorial Tecnos, S.A., p. 148. Madrid 1961.

enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado".<sup>136</sup>

Insistimos en la importancia de potenciar las capacidades de liderazgo y de dirección:

"La nueva tarea del administrador es, por encima de toda otra tarea (...), ocuparse de las relaciones humanas, de los valores humanos, de aquellas necesidades económicas, sociales y espirituales más profundas de los seres humanos, a cuyo Gobierno, en su rama administrativa, él representa."<sup>137</sup>

Las necesidades de todos los ciudadanos no son las mismas; en un mundo en permanente evolución es lógico que nada permanezca estático, que todo sea más complejo, demandante y dinámico, por lo tanto nuestras Instituciones así como "Las organizaciones del sector público enfrentan más demandas del público, quien espera mejores servicios por decirlo así, en qué y cómo es provisto y en cuál es mayormente renuente a pagar más altos impuestos. Al mismo tiempo los cambios demográficos y otros se han sumado a la demanda de servicios".<sup>138</sup>

Una administración pública sana es una administración pública justa y eficiente donde "(...) los concursos constituyen una parte sustancial de democratización del servicio público a través de la promoción interna(...)"<sup>139</sup>; por tanto, una administración pública justa y eficiente es una administración pública que desarrolla, que se crece y hace crecer, muy al contrario del caso francés donde "se sigue pensando generalmente que los grados y los cargos adquiridos son eternos, y que no hay nuevas vías de desarrollo profesional".<sup>140</sup>

Si cambian los problemas, si se vuelven más complejos, la forma de enfrentarlos deberá adaptarse a esa nueva situación. Un pensamiento estructurado que vea el pasado como experiencia útil y no como simple remembranza melancólica, un pensamiento claro y aterrizado; así como soluciones y

---

<sup>136</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Op. Cit., p. 229.

<sup>137</sup> 23 *Nat Mun Rev* (May, 1934), 248-51, 250 en Waldo, Dwight, PH.D. Op. Cit., p. 148.

<sup>138</sup> Shand, David. *La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP No. 91, 1996. p. 79.

<sup>139</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Op. Cit., p. 230.

<sup>140</sup> Debash, Charles. *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981 (1972), p. 356 citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco. Op. Cit., p. 231.

no únicamente buenas intenciones tendrán que ser algunas de las herramientas más interesantes y útiles.

El modo de pensar el problema de la "administración pública convencional" presenta múltiples deficiencias que obstruyen el avance en la producción de acontecimientos y la generación de cambios efectivos en el aparato público. Veremos algunos de ellos, en nómina obviamente no taxativa.

#### A. *Las insuficiencias del "discurso".*

En primer lugar, es posible hacer un serio cuestionamiento a las insuficiencias metodológicas y epistemológicas características del tratamiento usual de todo el tema. Esto tiene relevancia a nivel científico básico, pero también la tiene en términos de opinión pública cotidiana. El discurso relativo al Estado tiende a ser, en América Latina, un discurso que practica, entre otros, los siguientes "estilos":

En primer lugar, es un discurso a-histórico. Pareciera que el tema de la administración pública, de su ineficiencia, del crecimiento del sector de empresas públicas, fuera un tema que se pudiera analizar al margen del proceso histórico-social general, cuando, por el contrario, solo se entiende seriamente instándolo en el mismo. El "discurso" tiende a enfocar exclusivamente la coyuntura inmediata, sin ingresar en el análisis histórico. Allí pueden aparecer como "patologías" lo que son históricamente respuestas funcionales y obviarse los reales problemas estructurales acumulados a través de procesos de largo plazo.

En segundo término, el discurso es normalmente no desagregado. Los rótulos son de carácter absolutamente global: Así, se habla de la administración pública "metafísicamente". En cualquier Estado latinoamericano coexisten diversos tipos de aparatos públicos: el gobierno central, que es un tipo de administración de orden usualmente tradicional; el sector de empresas públicas es otra "administración pública", más moderna; las entidades autónomas son otra distinta, y las burocracias regionales y municipales otra. Entonces, ¿qué valor práctico tiene hablar de la administración pública

en forma genérica? La administración pública global es heterogénea y altamente diferenciada. El discurso no desagregado lleva a una marcada pobreza en el análisis y en las conclusiones.

El discurso es a-histórico, no desagregado y, en tercer término, no es comparativo. Un criterio metodológico básico en el campo de lo social es tratar de ver las características que adquieren los mismo tipos de procesos, *vis á vis* con otras realidades regionales e internacionales. Ello enriquece las posibilidades del análisis. Este criterio central de trabajo es poco aplicado en el modo como el discurso razona sobre la administración pública. No se paraleliza seriamente con procesos similares en otras áreas en desarrollo o con el mundo desarrollado.<sup>141</sup>

#### B. *Las dificultades en los niveles de análisis*

Una seria dificultad para avanzar es la que surge de los niveles de análisis en los que tiende a moverse el trabajo sobre la materia en la región. Por un lado, existe una perspectiva "macro" que trata el tema de la administración pública a nivel de "la gran teoría"; lo examina como una especie de derivado inferior del gran tema de la reflexión sobre el desarrollo económico-social, sobre la dependencia, sobre la teoría política del Estado Latinoamericano, etc. Dicho gran tema es absolutamente válido y fundamental, pero en sí mismo no capta la especificidad del aparato público, proceso histórico particular dentro del proceso histórico global. Desde la sola gran teoría es imposible entender el aparato, porque su complejidad requiere una teoría particular que esté enmarcada y ligada a la gran teoría, pero que tenga sus propias aproximaciones metodológicas. En el otro extremo prevalece un enfoque "micro", exclusivamente concentrado en aspectos puntuales del tema, como procedimientos, métodos, organización formal, válidos en sí mismos, pero que de ninguna manera dan cuenta de la complejidad del comportamiento burocrático.

Tanto el enfoque macro, como el micro, suelen tener pronunciados sesgos juridizantes. La gran teoría se presenta a veces en lo relativo al aparato público como una gran teoría de derecho constitucional o administrativo y el enfoque micro se orienta normalmente a la formulación jurídica como su desideratum. Un destacado catedrático de derecho administrativo español, Alejandro Nieto, señala al respecto: "La perspectiva jurídica apenas si roza la superficie de las cosas y adquiere

---

<sup>141</sup> Kliksberg, Bernardo. *La democracia frente al reto del Estado eficiente*. Op. Cit., pp. 45 y 46.

inevitablemente la sensación –por lo demás muy justa- de que no tiene acceso al verdadero núcleo de los problemas. El derecho administrativo enseña, en efecto, cómo puede defenderse el ciudadano contra las agresiones del poder público, pero nada o casi nada dice sobre cómo tiene que actuar la administración para ser mínimamente eficiente y para responder de manera eficaz a las exigencias sociales. Para el derecho de administración es un mero aparato formal, atento solo a la legalidad de sus actividades, no al contenido de ellas ni mucho menos a su realidad”.<sup>142</sup> El “macro” y el “micro” y sus sesgos jurídicos marginan la dinámica central propia del aparato público, con su enorme densidad, y al escapárseles se estrecha seriamente la posibilidad de entenderla y poder influir sobre la misma.<sup>143</sup>

Al intentar introducirnos en temas delicados de la administración pública es preciso meditar sobre la lealtad, tanto acerca de sus beneficios como del ancla que puede y ha significado su mal entendimiento, práctica y aplicación. Empecemos a llamarla lealtad institucional contra lealtad patrimonial, una cualidad a exigir contra un vicio a erradicar.

“Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana, y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien se hacía responsable de un cargo específico. El sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional”.<sup>144</sup>

Antes la lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales eran los criterios más importantes que aseguraban la permanencia y con ello se podía competir por el ascenso en la carrera administrativa, el único eje capaz de unir las aspiraciones políticas de cada grupo con las

---

<sup>142</sup> Alejandro Nieto, *Los estudios sobre la administración pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada*. Madrid, 1987 en Kliksberg, Bernardo. *La democracia frente al reto del Estado eficiente*. Op. Cit., p. 47.

<sup>143</sup> Kliksberg, Bernardo. *La democracia frente al reto del Estado eficiente*. Op. Cit., pp. 45 y 46.

<sup>144</sup> Merino, Mauricio. *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP.No.91, 1996. pp. 8 y 9.

verdaderas necesidades sociales estaba en su capacidad de construir espacios de reconocimiento público explícito.<sup>145</sup>

El límite principal de esas prácticas ha estado en los desafíos que paulatinamente les ha venido imponiendo la economía del país: la frontera inevitable del intercambio entre lealtades públicas y beneficios individuales, que cada vez ha hecho más evidente la inviabilidad de sostener esa relación sin tener que pagar por ello un costo político cada vez más elevado. En la medida en que las necesidades públicas se han venido multiplicando y la capacidad de respuesta de los gobiernos se ha reducido, ha quedado al descubierto la selección de prioridades públicas que en otras épocas formaba parte del mismo sistema.<sup>146</sup>

La lealtad patrimonial nulifica la capacidad creativa de acción del individuo "(...) la *subcultura de la lealtad*, lo cierto es que produce múltiples disfunciones en la actividad cotidiana de la administración pública del país. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles, o con el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar toda la sociedad. Pero también es necesario subrayar la inseguridad y la falta de respeto al talento individual (...)"<sup>147</sup>.

Para terminar con la mala concepción que se acaba de exponer de la lealtad, algunas directrices viables son: la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación social del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias e instituciones y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de los programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes, serían tres de las señas capaces de mostrar un cambio de fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana.<sup>148</sup>

No es motivo de este inciso, aunque si de este trabajo, el aclarar la aportación del Poder Ejecutivo Federal (siendo más precisos, la del Presidente de la República) en este nuevo proceso, ni mucho

---

<sup>145</sup> Idem.

<sup>146</sup> Ibid., p. 10.

<sup>147</sup> Ibid., p. 12.

<sup>148</sup> Ibid., p. 15.

menos su relación con la democracia (como gran logro en este último punto se pretende únicamente despertar cierto interés que bien podrá convertirse en pretexto para iniciar una nueva y diferente investigación) sin embargo a manera de aproximación enunciativa, mas nunca limitativa, debemos afirmar que: "Las fórmulas para conciliar democracia con administración eficaz han sido aludidas: la sustitución de la separación de poderes por la división y especialización del trabajo, la creación de un mecanismo que simplifique la tarea de los votantes y haga al Gobierno responsable ante ellos de una manera inmediata; a tal fin, y para lograr una dirección, concentración del poder y la responsabilidad del ejecutivo; asegurar al jefe del ejecutivo los instrumentos necesarios para una administración eficaz y económica, y la creación de instrumentos institucionales, además de la elección popular, para proteger contra la incompetencia, la falta de honradez y los abusos administrativos."<sup>149</sup>

¿Cómo entender y, en conexión, cómo realizar la naturaleza pública de la administración pública?, se ha vuelto hoy uno de los temas claves de la administración pública como disciplina y profesión. También es un tema crucial para aquellos ciudadanos, electores y contribuyentes, que con muy buenas razones exigen servicios públicos de calidad, ofrecidos con eficiencia, eficacia e imparcialidad.<sup>150</sup> Queremos pensar que al ejercer nuestra libertad de decisión tenemos el derecho y la obligación de exigir.

"Todo eso indica que, en efecto, la administración pública no ha permanecido completamente al margen de las transformaciones que han sacudido las bases del régimen político revolucionario en los últimos veinticinco años. Pero esos cambios, a pesar de su indudable importancia, todavía siguen atados a buena parte de las visiones administrativas que pertenecen al pasado inmediato y, especialmente, a la que atañe a la concepción de los aparatos gubernamentales como un mero instrumento de los grandes propósitos señalados periódicamente desde el Estado. Un aparato que acaso se moderniza para cambiar al ritmo que le impone la política cotidiana, pero que en todo caso está destinado a seguir siendo, precisamente, un aparato".<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 66.

<sup>150</sup> Aguilar, Luis F. *La Silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP. No.91, 1996. p. 20.

<sup>151</sup> Merino, Mauricio. *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*. Op. Cit., p. 8.

Como vimos, a manera de primeras conclusiones diremos que los problemas que sufre la administración pública son un irrefutable reflejo de algo de importancia mayor: una crisis del Estado. El potenciar esta situación nos daría la invaluable oportunidad de repensar el papel tanto del Estado como de su administración. "La confusión entre reformismo y reestructuración sintetiza el carácter contradictorio y crítico de la transformación en las sociedades latinoamericanas. (...) Por una parte, el reformismo plantea el problema en términos de una crisis de hegemonía. Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias tecnocráticas y los movimientos políticos y sociales (nuevos y tradicionales) para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social.

Por otra parte, la reestructuración plantea el problema en términos de una crisis de dominación. Se trata de una crisis que emerge de la pérdida de vigencia y ruptura de las instancias y mediaciones a través de las cuales las relaciones de dominación se expresan como relaciones de poder político institucionalizado, así como se otorga fundamento a los arreglos y transacciones entre los individuos en la constitución y reproducción de un orden social.

Crisis de hegemonía y crisis de dominación, señalan que la crisis no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción.<sup>152</sup> Más profundamente la doble crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado en la sociedad.

Es decir, en la pérdida que, por su naturaleza, entraña la progresiva disolución de los ejes sobre los cuales se construye la unidad orgánica entre Estado y régimen político y se realiza la articulación entre Régimen Político y Régimen de Acumulación: *territorialidad e institucionalización del orden*.

Es la crisis en la que los Estados se revelan incapaces de mantener la producción y reproducción de las instancias, mecanismos e instrumentos ordinarios y extraordinarios –formales o informales-, a

---

<sup>152</sup> Norbert Lechner, "La crisis del Estado", Revista Mexicana de Sociología. México, Instituto de Investigaciones Sociales –UNAM-. Abril/Junio 1977 en Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., p. 120.

través de los cuales el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza en la sociedad diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva. ”<sup>153</sup>

El tema de la eficiencia y de la eficacia en la administración pública debiera ocupar los primeros lugares y las máximas atenciones en la Agenda del Ejecutivo Federal, dado que “(...) el Estado tiene en la mayor parte de la región una función trascendente en su evolución general. El problema del manejo eficiente del aparato estatal se convierte en tales condiciones en una problemática de la más alta relevancia nacional”.<sup>154</sup>

A lo largo de este primer capítulo hemos visto algunas de las formas de organización, convivencia y agrupación. También hemos concluido, entre otras cosas, que no necesitamos, por tanto, una reforma organizativa del Estado, sino por el contrario lo que necesitamos y de manera urgente es una reforma Institucional.

Lo afirmado en las líneas anteriores, creemos, no puede ser pensado, diseñado, creado, dirigido y perpetuado más que por hombres lo suficientemente comprometidos con México; poseedores de una visión global y de probada honradez tanto en sus personas como en sus conocimientos y trabajo; a los hombres a los que nos estamos refiriendo por sobre todo poseen una cualidad: liderazgo. El segundo capítulo nos hablará de las características, tipos, fundamentos y formas de esos hombres.

---

<sup>153</sup> Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., pp 119-121.

<sup>154</sup> Kliksberg, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Op. Cit., p. 35.



## **Capítulo II**

# **Liderazgo y administración pública**



## Capítulo II

### Liderazgo y administración pública

"La persona investida de poder sufre una metamorfosis de la que acaso no se da cabal cuenta; pero su actitud ante la vida, su conducta, sus ademanes se llenan de seguridad y de orgullo. Es un reflejo y una concreción de la fuerza amorfa de la masa, que a su vez, refluye sobre el imperio de la nueva personalidad que acaba de subyugarla con la propia energía de que lo ha dotado.

Agreguemos que el líder poderoso cuenta con una serie de elementos colaterales que le ayudan a configurarse ante el pueblo con perfiles indelebiles: la propaganda objetiva, impresa y hablada. Fotógrafos, pintores y dibujantes captan los rasgos distintivos del jefe subrayándolos en tal forma que el rostro más vulgar aparece en las reproducciones artísticas destinadas a las multitudes con caracteres excepcionales. El artículo laudatorio, el discurso dítámbico, la anécdota ingeniosa, acaban por formarle una especie de naturaleza mítica que arraiga en la imaginación popular ganándole adeptos fieles hasta el fanatismo".<sup>1</sup>

A lo largo de este capítulo definiremos el concepto de liderazgo. Veremos qué debemos entender por líder y de qué manera podemos potenciar este concepto para lograr crear un futuro cierto. Es imperativo desarrollar estas características en cualquier ámbito de la vida, pero sobre todo en el ámbito de la administración pública, ya que es ahí donde mayor responsabilidad y compromiso se tiene; nunca olvidemos que quien actúa en nombre de ella lo hace afectando o beneficiando a millones de ciudadanos.

El concepto de liderazgo no nos indicará cómo ser buenos directores generales, o buenos Secretarios de Estados ni tampoco buenos Presidentes de la República, para nosotros ser líder no quiere decir ser solamente una buena persona, o tener prestigio; aunque todo esto podría ayudar a serlo. Ser líder supone tener capacidad de compromiso y de tomar riesgos, siempre se debe apuntar alto, apuntar a lo grande, a ser el mejor, ¿en qué?, en lo que se escoja, pero siempre el mejor.

---

<sup>1</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. *Los Partidos Políticos*. México 1985, pp. 80 y 81.

Las circunstancias hacen al líder, pero algunas personas poseen liderazgo en cualquier situación, sin importar el momento. A continuación propondremos ciertas consideraciones en cuanto al concepto del liderazgo:

- Se puede ser buen Presidente de la República, Secretario de Estado o director general sin ser líder, claro está que serlo facilita el desempeño de las funciones y el logro de los objetivos.
- Se puede ser líder y acabar dirigiendo mal, terminar por acabar con todo y con todos.
- Ser únicamente un buen ciudadano no es ser líder. Tenemos como ejemplo ciertos sujetos que han sido mártires de conciencia, que no fueron líderes de arrastre, gente que en el momento de la muerte no fue seguida al cadalso más que por unos cuantos.
- Ser líder no quiere decir ser buena persona. Hitler no era precisamente el "más bueno de los hombres sobre la tierra", sin embargo, la historia y los hechos muestran un juicio importante de liderazgo.
- Ser líder no implica ser amado. La película Doce al Patíbulo, estelarizada por Lee Marvin, nos da un claro ejemplo de ello. Al líder en este caso se le odia, se le aborrece, pero se le sigue, y se le sigue hasta el final.
- La situación de vértice no supone un liderazgo. Se puede gobernar hasta la muerte sin tropiezos, y no por ello ser líder.
- Un gran hombre o una gran figura histórica, puede no ser líder.

A lo largo de este Capítulo trataremos de clarificar en qué radica el liderazgo, cómo opera, factores, consecuencias y manifestaciones; y en su caso, la forma en cómo poder adquirirlo ó retenerlo y potenciarlo.

## 2.1 La administración pública mexicana

Retomemos elementos de nuestro primer capítulo para contextualizar funciones, deberes, relaciones, responsabilidades, herramientas y características que proponemos que tengan los encargados de ejecutarlas: un liderazgo por el servicio.

Los conceptos de estado, gobierno y administración pública, nos comenta Ignacio Pichardo Pagaza,<sup>2</sup> suelen ser utilizados como sinónimos y aunque se relacionan entre sí, no son lo mismo. El estado es el orden jurídico; es la unidad del orden jurídico, es una unidad jurídica con tres elementos: población (grupo humano que ocupa un cierto espacio físico), territorio (espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el estado ejerce su poder) y poder público (creación de lineamientos obligatorios para los miembros de la comunidad estatal, fuerza que actúa para la consecución de un fin concreto; cuya característica primordial es la soberanía: ser independiente y ser supremo). El gobierno es la forma de organización del Estado, en el caso mexicano deberá ser, según el Artículo 40 de la Constitución, una República (donde el titular del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir el cargo por decisión propia o por su particular selección), representativa (la democracia representativa es una democracia indirecta, ello ante la imposibilidad de que sea el pueblo el que en todo momento exprese su voluntad en la ejecución de los asuntos públicos), democrática (los elementos constitucionales que caracterizan a la forma de gobierno como un sistema democrático es que todas las decisiones de gobierno, así como los actos de autoridad, representen la voluntad de los más y no la de los menos; así como que todos los nacionales sean iguales ante la Ley) y federal (los Estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución general y al que establecen sus constituciones particulares, jamás pudiendo contravenir a la primera; es una alianza, un pacto de unión).

Por su parte los fundamentos constitucionales de la administración pública los encontramos en la parte orgánica de la Constitución,<sup>3</sup> la cual establece los órganos de ese poder público, entre

---

<sup>2</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Libros de texto. México. Instituto Nacional de Administración Pública. Dos Tomos.

<sup>3</sup> Las constituciones de la mayoría de los países contienen dos partes: una llamada parte orgánica y otra parte dogmática. La parte orgánica es el conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, fijan los medios de elección, nombramiento y los ámbitos de competencia, así como los procedimientos de ejecución. La parte dogmática establece los derechos de los individuos; son conocidos como derechos fundamentales. Ver Pichardo Pagaza, Op. Cit.

los que se encuentra precisamente la administración pública. Continuamos con el caso concreto de nuestra Nación, y vemos que una penosa realidad en nuestro país es

“(...) la falta de experiencia previa y examen de ingreso (que) se ha traducido en uno de los ingredientes que más ha contribuido al amateurismo en el servicio público”.<sup>4</sup>

La Administración Pública Mexicana pasa por momentos complicados, desde su conceptualización hasta su ejecución; ello se debe en parte a:

“(...) la confusa organización del servicio público, plagado de indefiniciones y abundancia legislativa, muchas veces superpuesta y contradictoria. En suma: a la ausencia de la carrera administrativa, hay que añadir la desestructuración de la administración de personal (...)”, así como “(...) reclutamiento por vías patrimoniales, carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros similares”.<sup>5</sup>

Si repasamos con cuidado la evolución y el comportamiento que ha tenido la administración pública mexicana en las últimas décadas, nos daremos cuenta que se mueve en una contradicción.<sup>6</sup> Por un lado tiene que responder a un juramento de lealtad al proyecto gubernamental en cuestión, y por el otro tiene que actuar no solamente como un intermediario entre el gobierno y los ciudadanos sino como su representante. Esto causa serias confusiones de comportamiento y acción tanto para los encargados de ejercer la administración, como para los beneficiados con su acción. Con esto resulta que no queda del todo claro para ninguno de los actores ni cuáles son las responsabilidades ni cuáles son los compromisos. Esto nos lleva irremediabilmente a un servicio que no es lo eficiente que podría ser.

“Esto ha sido la selva semántica y jurídica denominada por Miguel Duhalt Krauss. Esta selva dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macro administrativo, como en el plano micro administrativo que se refiere al interior laboral de la Administración Pública. Así, en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos”.<sup>7</sup> Insistimos,

---

<sup>4</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Diciembre 1997, Op. Cit. p. 462.

<sup>5</sup> Ibid. p. 453.

<sup>6</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. p.145.

<sup>7</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., p. 454.

criticar únicamente por el afán de criticar, sin verdadero conocimiento de causa, resulta tan improductivo como poner en práctica soluciones sin haber realizado un profundo análisis de las mismas. "Por mi parte, dejaría de lamentarme por una administración pública gubernamental reducida en su tamaño. Me esforzaría, en cambio, por tratar de entender y elaborar su nuevo perfil y funcionalidad. A los ciudadanos interesa más la dimensión cualitativa (eficiencia y calidad) que la cuantitativa del Estado y su administración. Y es por el lado de la calidad constitucional (una administración que sea pública de verdad) y de la calidad administrativa (que sea eficiente de verdad) donde todavía quedan muchas decisivas tareas pendientes".<sup>8</sup>

Quizá la atención no deba centrarse únicamente en una permanente transformación de las circunstancias, tal vez nuestra falla como País se debe, entre otras razones, a la falta de previsión humana y a la excesiva tolerancia, todo ello aunado a una pobre creatividad. "Para una disciplina que alega que su materia se remonta a la alborada de la civilización, cuando los seres humanos se agruparon por primera vez bajo una autoridad conjunta legítima e institucionalizada a fin de lograr los objetivos comunes al aunar sus talentos colectivos, la tormenta intelectual en cuestión se torna desconcertante. ¿Es un simple síntoma de cambio del paradigma o constituye una reflexión sobre profundas dudas íntimas acerca de su auto-valoración?

El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales. La naturaleza de la autoridad conjunta legítima e institucionalizada ha evolucionado desde la familia extendida hasta las organizaciones internacionales. La naturaleza de los objetivos comunes ha cambiado de la supervivencia, subsistencia y protección individual ó grupal a la seguridad, el confort y el progreso a nivel mundial. La naturaleza de los talentos mancomunados ha evolucionado desde la fuerza bruta y

---

<sup>8</sup> Aguilar, Luis F. *La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública*. Op. Cit., pp. 22-26.

la inteligencia individual hasta los activos de capital substanciales, los bancos de datos y los arreglos organizacionales".<sup>9</sup>

El servidor público debe de ser reclutado y preparado en base a su capacidad; la improvisación nos lleva a la frustración personal y al fracaso nacional. La preparación del servidor público considera cuatro dimensiones: cognoscitiva, aptitudinal, actitudinal y axiológica. La primera dimensión se refiere a conocimiento de datos, clasificaciones y criterios de identificación. La segunda, a la combinación de las capacidades específicas que facilitan la realización de una variedad de actividades mediante el uso del conocimiento adquirido. La dimensión de las actitudes se refiere a la organización continua, relativamente, de creencias, apreciaciones y preferencias relativas al objeto que incentivó el obrar en el ámbito público.

Finalmente, la dimensión axiológica entraña las concepciones de los individuos con relación a códigos de principios de acción, referentes a lo que se juzga correcto o incorrecto, o deseable o indeseable, en el desempeño público.<sup>10</sup>

"La clase administrativa será reclutada de una manera democrática, no estará basada en la riqueza, el nacimiento o la clase social. Será una aristocracia de talento.

En primer lugar, debe poseer unas dotes naturales poco frecuentes, resistencia física, buena presencia y las cualidades personales que le hacen capaz de ganar amigos e influir sobre las gentes y, especialmente, inteligencia. En segundo lugar, debe tener una formación."<sup>11</sup>

Debemos buscar vivencias en otros países. Seguramente podríamos aprender algo de la experiencia del Brasil en cuanto a que

"(...) dentro de la administración pública, su papel primigenio consistió en crear condiciones para la innovación administrativa; y particularmente se les preparó para discernir sobre los problemas que

---

<sup>9</sup> Caiden, Gerald. *Revitalización de la Administración Pública. Revista de Administración Pública*. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP.No.91, 1996. pp. 29-30.

<sup>10</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., p. 310.

<sup>11</sup> Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., pp. 152 y 155.

son objeto de decisiones sistemáticas y detectar el valor principal del factor humano para potenciar el trabajo en el servicio público".<sup>12</sup>

No sólo debe estar formado; debe ser un hombre sensato, consciente. Un administrador debe saber el puesto que ocupa el servicio al Estado en su relación con las fuerzas sociales y económicas fundamentales, y tener conciencia de las potencialidades del Estado como medio de satisfacer necesidades humanas.<sup>13</sup>

Toma de decisiones. Punto álgido al momento de analizar los problemas que hoy se nos presentan en el eficiente y eficaz ejercicio de la administración pública. Medir para controlar, controlar para dirigir, dirigir tomando decisiones. Otra cuestión que debe tenerse en consideración a la hora de analizar los problemas que acechan a la gobernabilidad se refiere al proceso mismo de toma de decisiones políticas en lo que atañe a su ritmo de actuación. En este sentido, se dan cabida dos concepciones en el seno de los gobiernos democráticos. Frente a la visión que estimaba que la puesta en marcha se realizaba mediante pequeños pasos consecutivos y constantes, de manera que la construcción de las grandes políticas se llevaba a cabo de forma gradual, ha surgido otra que pone el acento en los efectos, que como resultado de la inercia, se ejercen sobre la política. En efecto, el gobierno de hoy en día no se refiere tanto a la realización de opciones nuevas, como a convivir con las consecuencias inerciales de largo plazo de opciones tomadas en el pasado.

"En contra de la visión incrementalista, el modelo inercial enfatiza tanto el efecto acumulativo de las decisiones pretéritas como el hecho de que muchas consecuencias de largo plazo son impredecibles, incluso aunque exista una conexión acumulativa; más aún, son potencialmente desestabilizadoras, irreversibles y muy variables en su impacto. Mientras que el incrementalismo se refiere al comportamiento de los políticos, el modelo inercial concierne a la carrera del gobierno".<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Saravia, Enrique. *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil. Río de Janeiro*. P.43, citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., p. 319.

<sup>13</sup> Glen Leet, <<The University Graduate in Local Government in the United States>>, 2 *Local Gov. Adm.* (Mar., 1936), 85-92, 87. <<El concepto del administrador como manipulador inteligente no responde a las necesidades del presente ni del futuro probable>> G. A. Graham, *Education for Public Administration* (Chicago, 1941), 118 en Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 156.

<sup>14</sup> Rose y Karran (1984:27) señalan además que: "cuando los políticos evitan tomar decisiones de largo plazo por las dificultades del corto se confirma la importancia del modelo de inercia. Para mantener una determinada pauta de colocación de recursos durante décadas, los políticos no necesitan actuar; no hacer nada puede también tener consecuencias formidables. El modelo de inercia enfatiza la orientación de no tomar decisiones de los políticos, especialmente cuando las decisiones requieren opciones a largo plazo" en Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. Op. Cit., p. 25.

En términos más precisos, las instituciones no tienen un comportamiento determinado: aguantan, y lo hacen de forma mucho más duradera que los individuos. Los compromisos derivados de la inercia reflejan las consecuencias irreversibles de las opciones del pasado, que no pueden revertirse porque fueron tomadas hace mucho tiempo; desde entonces, los compromisos se han convertido en leyes y en organización comportándose como un lastre de considerables proporciones. La fuerza de la inercia queda igualmente constatada por el análisis que señala que la composición política de los gobiernos no es el factor decisivo para determinar las prioridades en el proceso de elaboración de la política.<sup>15</sup> Sin embargo, también es cierto que siempre existe la posibilidad de que las fuerzas de la inercia que continúan en movimiento sean detenidas por una fuerza mayor a un líder político, un movimiento de opinión, movilizaciones populares.<sup>16</sup>

## 2.2 Taylor

Taylor<sup>17</sup> y Fayol<sup>18</sup> sentaron las bases para una administración adecuada con pleno aprovechamiento de los recursos humanos; viendo la importancia que esto tenía, Taylor creó las “oficinas de selección” (una forma de centralizar el reclutamiento de los recursos humanos). La

---

<sup>15</sup> En este sentido, Schmidt (1983: 16) advierte que “no hay una línea divisoria clara entre las políticas adoptadas por los gobiernos socialdemócratas y de los burgueses” en Merino Huerta, Mauricio. *Ibid.* 25 y 26.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Frederick W. Taylor, iniciador de la eficiencia industrial, nace en Filadelfia en 1856. Buen estudiante que casi pierde la vista y a los diecinueve años tiene que dejar el estudio para dedicarse al trabajo; empieza como jornalero en los Talleres de Midvale Steel Works hasta convertirse seis años más tarde en ingeniero jefe. Hombre de gran paciencia y perseverancia alcanza el éxito gracias al dominio de sí mismo; lo que empezaba, invariablemente, lo llevaba a su fin. Sin importarle la vida social y como hombre de acción que era, Taylor creía firmemente que la mediocridad radicaba en hacer las cosas únicamente por conveniencia y no por la necesidad de llevarla a cabo. Fue un hombre que llegó a ser rico, aún más, enriqueció al reconstruir los talleres mecánicos del mundo entero. Creía en los salarios elevados y en el trato justo a los empleados; hasta el último momento sostuvo que lo más importante en cualquier negocio son las buenas relaciones. Taylor es, por mucho, el fundador de la eficiencia industrial. Taylor, Frederick. *Principios de la Administración Científica*. Prólogo de Hermann Hitz Lender. Fayol, Henry. *Administración Industrial y General*. México. Editorial Herrero Hermanos, Suc., S. A. Agosto 1998.

<sup>18</sup> Henry Fayol nació en Constantinopla en 1841, fue director de empresas de 1888 a 1918. Su Teoría pone de manifiesto la imperiosa necesidad de tener buenos jefes en cualquier ámbito y sector, desde la familia y la empresa hasta la administración pública y el Estado; sostuvo que es una necesidad imperiosa el buscar la correcta organización del esfuerzo. Escribió *Administración General e Industrial*, base de su doctrina y de su escuela. Creó el Centro de Estudios Administrativos que agrupaba gente interesada en la administración de negocios industriales, comerciales y gubernamentales. Taylor, Frederick. *Principios de la Administración Científica*. Prólogo de Hermann Hitz Lender. Fayol, Henry. *Administración Industrial y General*. México. Editorial Herrero Hermanos, Suc., S. A. Agosto 1998.

organización por funciones trajo como consecuencia lógica la aparición de los especialistas, expertos que dejarían de improvisar en las diferentes disciplinas.

Taylor encabezó el movimiento de la "administración científica" (este movimiento surge como una reacción en contra de la ineficiencia que demostraban los supervisores, Taylor quería hacerlos especialistas ya que con ellos lograría eficiencia), que tenía como precepto fundamental el buscar la eficiencia en las empresas. Las contribuciones de Taylor permiten sentar las bases de la moderna administración, ya que aún hoy sus aportaciones tienen validez.<sup>19</sup>

Entre sus principios podemos encontrar el "Estudio de Tiempos", mismo que divide la tarea encomendada en elementos básicos y le consigna un tiempo determinado de realización; el "Estudio de Movimientos" en donde para determinar tiempos precisos primero se tenía que analizar el movimiento que le era inherente; el "Sistema de Incentivos" el cual operaba premiando a quien producía por encima de la cuota asignada y castigaba a quien, en caso contrario, no lograba la meta puesta; "Valoración de Tareas" método utilizado para fijar las tareas básicas; "Oficinas de Selección" Taylor consideraba que la forma correcta de reclutar y seleccionar al personal era por medio de un tercero (lo que hoy es un departamento de personal) y no por medio de capataces; y "Adiestramiento de los Trabajadores" donde se demostró que para aumentar la eficiencia disminuyendo los tiempos era indispensable buscar la capacitación. Taylor patrocinaba firmemente la "Ley natural de Cooperación" que sostenía que estableciendo las tareas a realizar, midiéndolas, dándole valores, seleccionando al personal idóneo, teniendo un sistema remuneratorio efectivo, el resultado forzosamente sería una mayor eficiencia; a la vez que cesarían los problemas entre los patrones y los trabajadores.<sup>20</sup>

Además, Fayol nos menciona entre sus ideas fundamentales el diseño y la implantación de sistemas de contabilidad de costos, la expedición de cédulas de instrucciones para los obreros,

---

<sup>19</sup> Hay quienes sostienen que las aportaciones de Fayol no deberían ser consideradas como innovaciones, ya que eran técnicas de dirección usadas en algunos países europeos pero aún desconocidos para la cultura norteamericana. Sikula, F. *Administración de Recursos Humanos en Empresas*. México. Editorial Limusa, 1991. p. 25.

<sup>20</sup> Arias Galicia, Fernando. *Administración de Recursos Humanos*. México. Cuarta edición. Editorial Trillas, Noviembre de 1989. pp. 29 y 30.

así como el hecho de que el administrador sólo deberá de intervenir en forma excepcional después de haber dado determinada orden.<sup>21</sup>

### 2.3 Fayol

En el siglo XVII, con Lorenzo von Stein, destacan las corrientes en pro del enfoque político y técnico, mismas que minimizan la importancia del enfoque jurídico, y que son identificadas con el nombre de “cameralismo” o “ciencias camerales”; estas corrientes florecen principalmente en Austria y Alemania. En el siglo XIX, con el advenimiento del Estado de derecho, se concede preeminencia al método jurídico, y el derecho administrativo asume una función rectora que integra los demás enfoques (político y técnico) ante la ausencia de criterios homogéneos que los amalgamara dentro de otra disciplina autónoma. Fue así como la antigua “ciencia de la administración” quedó desplazada por el derecho administrativo. A finales del propio siglo pasado se vuelve a presentar otro giro, debido a los trabajos de Henri Fayol, quien pretendió instaurar una ciencia general de la administración y que sus principios fueran de aplicación común a las administraciones pública y privada. Paralelamente a esta tesis de Fayol, empiezan a germinar otras que pugnan por clasificar el estudio de la administración pública como una rama de la ciencia política. (White, Wilson, Willoughby).<sup>22</sup>

Un propósito esencial de los trabajos de Fayol,<sup>23</sup> entre otros, era aplicar a la administración pública los parámetros de eficiencia y productividad inherentes de la administración privada, por ello concede especial importancia al análisis de las operaciones administrativas. Su propósito era, también, construir una teoría o ciencia cuyos principios fueran de aplicación común a ambos tipos de administración. Al realizar el análisis de las *operaciones industriales*, Fayol señalaba que debían identificarse seis grupos de actividades: 1) *técnicas* (producción, manufactura); 2) *comerciales* (compraventa); 3) *financieras* (optimización del uso del capital); 4) de *seguridad*

---

<sup>21</sup> *Hablemos otra vez sobre motivación (Parte II) –Tecnología Motivacional-*. Nota Técnica elaborada por el Ing. Benito Celorio, bajo la supervisión del profesor Alfonso Bolio del Área de Factor Humano del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, para servir de base de discusión y no como ilustración de la gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada. INSTITUTO PANAMERICANO DE ALTA DIRECCIÓN DE EMPRESA. México, D.F.

<sup>22</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Capítulo III. Diversos enfoques en el estudio de la Administración Pública. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 76.

<sup>23</sup> Cfr. D. S. Pugh (Editor general): *Writers on Organizations*, Penguin Modern Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971, pp. 60 a 65 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. *Ibid.*, p. 77.

(protección de personas y propiedades); 5) de *contabilidad* (balances, costos, estadísticas), y 6) *gerenciales*.

Las actividades gerenciales eran consideradas por Fayol como operaciones clave en el manejo empresarial. Estas actividades comprendían las siguientes operaciones: 1) *planeación* (hacer previsiones a futuro y establecer planes de acción congruentes); 2) *organización* (establecimiento de la estructura material y humana); 3) *mando* (mantener al personal en constante actividad); 4) *coordinación* (procurar el trabajo conjunto, unificando y armonizando todas las actividades y esfuerzos), y 5) *control* (revisar que todo ocurra de conformidad con las reglas y direcciones establecidas).

Sin embargo, Fayol es sólo el pionero y promotor de una serie importante de estudios sobre administración, en los que la eficacia es el *leit motiv*, que se realizan principalmente en Norteamérica. Woodrow Wilson instó a los escritores norteamericanos a que estudiaran la administración con base en los nuevos criterios de la época (fines del siglo XIX y principios del siglo XX), y les sugirió que los adaptaran al sistema democrático federal norteamericano, puesto que en Europa prevalecía la figura del Estado unitario fuertemente centralista. Desde antes de destacar políticamente, Wilson señaló a través de un artículo publicado en 1887,<sup>24</sup> que debería tenderse a una verdadera ciencia de la administración, e insistió en la necesidad de adaptar el gobierno a las nuevas circunstancias: “Las funciones del gobierno eran simples, porque la vida misma era simple”; pero la situación ha cambiado y por eso debe de haber una ciencia de la administración que trate de enderezar las sendas del gobierno; de lograr que sus negocios se manejen de verdad como negocios; de vigorizar y purificar su organización, de manera que no sólo se le obedezca sino que, como coronación a sus esfuerzos, se le respete. El objeto del estudio de la administración es –continuaba diciendo el futuro presidente norteamericano–, rescatar los métodos ejecutivos de la confusión, del gasto excesivo y del experimento empírico, para procurar apoyarlo firmemente sobre principios estables.

Wilson se preocupa por separar el campo administrativo del político, lo cual no es fácil, como ya lo hemos indicado con anterioridad, y así lo reconocía él mismo al decir que la solución no era

---

<sup>24</sup> Woodrow, Wilson: *The Study of Administration*, Political Science Quartely, volumen II, número 2 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Ibid., p. 78.

copiar fórmulas teóricas, "el sentido firme, práctico del estadista debe venir primero, la doctrina de gabinete después."<sup>25</sup>

Taylor es partícipe de toda esta corriente y su preocupación principal consistió en establecer bases científicas para el estudio de la administración. Por ello intitula su principal obra *Scientific Management*, en donde señala las grandes ventajas de la administración científica por sobre otros tipos que se venían practicando:

"La primera gran ventaja que tiene la administración científica sobre la administración de iniciativa e incentivos es que bajo la administración científica la iniciativa de los trabajadores (...) se obtiene prácticamente con absoluta regularidad, mientras que bajo las incluso mejores y viejas formas de administración dicha iniciativa sólo es obtenida esporádicamente y de manera irregular".<sup>26</sup>

Para Fayol el foco de atención era la empresa como un todo, proporcionó el material y produjo el conocimiento necesario para sentar las bases del desarrollo de la administración. Siempre pedía que las cosas y los acontecimientos fueran vistos y analizados a la luz de la razón; buscó siempre una coherencia lógica entre la teoría y la práctica.

En suma, Fayol nos proporciona un Teoría para lograr la eficiencia en el mando. "El fayolismo ha tenido un especial cuidado en definir exactamente quién es el jefe para aislar la función gubernamental de las actividades diversas con las cuales siempre anda mezclada y frecuentemente confundida.

"Mi doctrina administrativa ha dicho Fayol, tiene por objeto facilitar el gobierno de las Empresas, sean industriales, sean militares o de cualquier indole. Sus principios, sus reglas y sus procedimientos deben, pues, responder tanto a las necesidades del Ejército como a las necesidades de la industria".<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Citado por Antonio Carrillo Flores: *La Justicia Federal y la Administración Pública*, México. Editorial Porrúa, segunda edición, 1973, p. 12 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Idem.

<sup>26</sup> *Organization Theory* (D. S. Pugh, editor general), Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971, p.124 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Ibid.. pp. 77-79.

<sup>27</sup> Taylor, Frederick. *Principios de la Administración Científica*. Prólogo de Hermann Hitz Lender. Fayol, Henry. *Administración Industrial y General*. Op. Cit.

## 2.4 Teoría de las Relaciones Humanas

El modelo weberiano se tuvo como típico e ideal. Sus tesis, se creyó, eran irrefutables y no sufrían obsolescencia de consideración. No obstante, la realidad nos dice lo contrario. Hoy en día el modelo weberiano es materia de enconadas discusiones, por convertir al funcionario en un objeto uniforme.

Entre los modelos opuestos al de Weber, destaca el de las relaciones humanas, conforme al cual se debe reconocer que las demandas racionales presentadas a las personas físicas son insuficientes para fijar los resultados previsibles, en donde la eficacia de una organización no depende exclusivamente de los factores de experiencia, impersonalidad y jerarquía característicos del tipo ideal al admitirse que el quehacer humano es influenciado también por sentimientos originados en los individuos en atención a su afiliación a grupos o por su conexión con muchas otras personas.

La ciencia de las relaciones humanas es la que se ocupa de estudiar los elementos necesarios para integrar las relaciones entre los sujetos del procedimiento administrativo. Las relaciones humanas pretenden integrar un modelo diferente, basado, especialmente, en los aspectos extraoficiales que se registran entre los individuos que coinciden en una misma estructura administrativa, en oposición a la idea de que la administración es un robot cuya ocupación sólo consiste en conservar la jerarquía y asegurar las comunicaciones oficiales previstas por la ley en forma inflexible e invariable.

Los elementos de las relaciones humanas son: la moral, la situación del personal, los estímulos y la manera de tomar las decisiones. Veamos la importancia de cada una: la moral genera o difiere las decisiones, no existe organización capaz de prescindir de ella, y si ésta falta, la organización desaparece; la situación del personal es importante por la influencia que entraña su procedencia y otros aspectos semejantes; los estímulos e incentivos establecidos son para motivar la acción del personal; y, es por medio de la toma de decisiones que logramos plenamente el método de colaboración.

Lo anterior desestima el modelo weberiano y plantea la gran cuestión en el campo burocrático: ¿cuáles son los límites de la independencia del burócrata; cómo, dónde y cuándo predomina la organización informal sobre la formal, o sea, las relaciones humanas sobre la planificación inflexible?<sup>28</sup>

## 2.5 Douglas McGregor: Teoría X y Teoría Y

La teoría X de McGregor tiene tres principios básicos:

- 1.- El ser humano ordinario siente una repugnancia intrínseca hacia el trabajo y lo evitará siempre que pueda;
- 2.- Debido a esta tendencia humana a rehuir del trabajo, la mayoría de las personas tienen que ser obligadas, controladas, dirigidas y amenazadas con castigos para que desarrollen el esfuerzo adecuado para la realización de los objetivos de la organización; y
- 3.- El ser humano promedio prefiere que lo dirijan, quiere soslayar responsabilidades, tiene relativamente poca ambición, y desea más que nada su seguridad.

El administrador deberá siempre tratar de evitar que el rechazo al trabajo se produzca; aún, como menciona McGregor, siendo una tendencia humana innata. El hecho de que en el último siglo se ha trabajado por medio de fuertes controles externos y aún coercitivos es la clara tendencia hacia una centralización en la toma de decisiones y la ejecución de procesos. Esta Teoría (X) debe ser entendida como un factor real de acción que ha imperado en el mundo laboral.

Por medio de diferentes mecanismos tenemos que encontrar la forma ideal para poder marcar un camino más claro y alentador que conduzca el desempeño de los trabajadores hacia formas más productivas haciendo crecer a la persona en todos sus ámbitos. La Teoría que nos ocupa pierde la idea de que una necesidad satisfecha ya no motiva nuestra conducta. El hombre jerarquiza sus necesidades y cuando una ha sido plenamente colmada tiene tiempo para

---

<sup>28</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *El Estado Empresario*. Capítulo III. El Marco Burocrático. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 66 y 67.

pensar la forma en que deberán ser saciadas las del siguiente nivel. Las primeras necesidades que ocuparán su tiempo y mente son las materiales; las segundas son las sociales;<sup>29</sup> y las terceras las necesidades del yo.<sup>30</sup> Esta Teoría se ha quedado únicamente con una visión parcial de la naturaleza humana, tratar de englobarla y aún definirla únicamente bajo estos parámetros es encuadrarla y limitarla negando su grandeza, su potencial y su capacidad de respuesta. La Teoría Y se basa en lo siguiente:

- La aplicación de esfuerzo físico y mental en el trabajo es tan natural como jugar o descansar;
- El control externo y la amenaza del castigo no son los únicos medios de encauzar el esfuerzo humano hacia los objetivos de la organización. El hombre debe dirigirse y controlarse a sí mismo en servicio de los objetivos a cuya realización se compromete;
- El compromiso con los objetivos es función de las recompensas asociadas con su logro;
- El ser humano ordinario aprende, en las debidas circunstancias, no sólo a aceptar sino a buscar responsabilidades;
- La capacidad de desarrollar adecuadamente la imaginación, el ingenio y la capacidad creadora para resolver los problemas de la organización se encuentra amplia, no estrechamente, definida en la población; y
- En las condiciones actuales de vida industrial, las potencialidades intelectuales del ser humano se utilizan sólo en parte.

---

<sup>29</sup> Las necesidades sociales son aquéllas que se refieren principalmente al sentido de pertenencia y al de asociación; el hombre necesita ser aceptado por los demás integrantes del grupo. Estas necesidades, lejos de constituir un peligro para la organización, constituyen una oportunidad de gran valor; ésta radica en tener una arma más, la de la cohesión. Recordemos que infinidad de industrias e instituciones han demostrado que se logra más mediante el trabajo en equipo que con trabajadores y servidores aislados unos de otros. Por lo anterior, no debe bloquearse este derecho y menos pensar que al ejercerlo se está atentando contra el sistema, por el contrario, el coartarlo nos llevaría irremediablemente a tener gente trabajando con un mínimo esfuerzo para no perder su fuente de trabajo.

<sup>30</sup> Las necesidades del yo tienen que ser satisfechas después de que lo han sido las necesidades sociales, ya que son las siguientes en la escala a la que nos hemos referido. Tales necesidades se refieren sobre todo a la autoestima, a la seguridad personal y al prestigio. Es responsabilidad de este trabajo dejar claramente especificado que además de otras consecuencias graves para la productividad y la eficiencia en el trabajo, tanto las revueltas políticas como las revoluciones sociales a lo largo de la Historia han sido alimentadas y avivadas (además de muchos otros factores que no pretende ser agotados en esta investigación) por la carencia en su satisfacción.

Esta Teoría nos presenta una naturaleza humana infinita y nos menciona que los objetivos de la organización han sido de alguna forma una limitante para su desarrollo. Debe la Dirección ser lo suficientemente ingeniosa para adaptar y conjuntar ambos.<sup>31</sup>

Los principios sustentados por la Teoría Y son más acordes con las Ciencias Sociales. Algunas diferencias fundamentales entre ambas teorías son que la Teoría Y propone un autocontrol y una autodirección de las personas para lograr los objetivos (la disminución de los controles externos depende directamente del compromiso y de la profundidad en la adquisición de los compromisos), propone también una voluntad a adaptarse y organizarse hacia un mismo fin; una invitación a repensar las formas y los caminos. La Teoría X le niega la innovación y la capacidad de autodirigirse, le quita al hombre su esencia.<sup>32</sup> Muchos autores se inclinan por una tercera teoría, la Teoría Z que nos dice que ambas teorías de McGregor son válidas y que todo depende del momento, del tiempo y de la circunstancia concreta; donde el éxito estará en la aplicación precisa de alguna de ellas ó de la combinación de sus principios.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> La Teoría X nos presenta las causas por las cuales el trabajo no puede ser realizado a entera satisfacción de los objetivos de la institución o de la organización (que sostiene que todo es culpa de la naturaleza humana desidiosa y despreocupada, misma que le es inherente); por el contrario la Teoría Y nos menciona que el hombre no puede desarrollarse y alcanzar su plenitud dado que la capacidad de innovación y adaptación de los pensadores de las misiones institucionales es demasiado limitada para la grandeza de la naturaleza humana; en suma el trabajo no será eficaz ni eficiente hasta que ellos logren darse cuenta del gran potencial (hoy desgraciadamente subestimado) con el que cuentan. En esta segunda Teoría lo que realmente está en juego es una propuesta de integración, misma que implica un conocimiento serio de ambas necesidades, carencias y posibilidades. A manera de previa conclusión podemos mencionar que ambos saldrían seriamente perjudicados si esto no se llevara a cabo.

<sup>32</sup> McGregor, Douglas. *El lado Humano de las Organizaciones*. Edición revisada. Prólogo de Warren Bennis. Editorial McGraw-Hill, Inc. Colombia 1997 Cuadro 2.1 Tiene como fuente Müller, Enrique. Notas inéditas sobre D. Mc Gregor y su teoría "X" – "Y", en ¿Conoce usted su estilo de mando?. Nota Técnica elaborada por el profesor Mauricio Brehm Brechú, del Area de Dirección de Personal del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, para servir de base de discusión y no como ilustración de la gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada. INSTITUTO PANAMERICANO DE ALTA DIRECCIÓN DE EMPRESA. México, D.F.

## 2.6 Cuadro comparativo de la Teoría X y de la Teoría Y

Causa-Efecto	Teoría X	Teoría Y
Filosofía	El trabajo es un castigo Al hombre no le gusta trabajar	El trabajo es una fuente de satisfacción Al hombre si le gusta trabajar
Estilo de mando	Para ser efectivo debo: Ser autoritario Ordenar al detalle Controlar con disciplina No delegar	Para ser efectivo debo ser: Participativo Fomentar el autocontrol y la autodisciplina Fijar prioridades y delegar
Características de la Organización	Diseñada para controlar Enfasis en la Estructura	Diseñada para facilitar la comunicación Prioridad en el intercambio de ideas
Resultados	Métodos y políticas Supeditados al corto plazo Depende de la capacidad de control Hombres domesticados. Insatisfechos en sus necesidades más altas	Ambiente adecuado para el logro de objetivos individuales No hay límite en el potencial de hombres libres Hombres satisfechos y productivos Hombres que utilizan su capacidad al máximo

## 2.7 Los procedimientos de avance: una forma de liderar el cambio

Hasta ahora hemos analizado algunas de las formas en las que se comportan los seres humanos al relacionarse entre sí ó al tener conocimiento de algún deber; hay quienes sostienen que el hombre es bueno por naturaleza y que hará cuanto se necesite para llevar a cabo una tarea, hay quienes por otro lado sostienen que el hombre por naturaleza hará hasta lo imposible por esquivar esa responsabilidad; hay entre ambas posturas muchas intermedias y cercanas.

Lo cierto es que cada caso y cada ser humano es y se comporta de forma completamente distinta a sus semejantes. Es de mucha ayuda un método para cerciorarse que una tarea fue realizada como se solicitó, en caso negativo, para detectar las razones y los momentos de falla. Los procedimientos de avances son una herramienta que se pone a consideración del lector; que sea éste al final de la investigación quien decida si puede ser utilizado junto con las habilidades y características propias de un líder.

<sup>33</sup> Terry & Franklin. *Principios de administración*. México. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México. Segunda impresión abril de 1986.

Dirigir es, en parte, elegir. Pero sólo en parte. La realización del futuro elegido comporta otras actividades directivas tanto o más trascendentes que la propia elección. En primer lugar, aquella elección efectuada conduce a una serie de acciones directivas que hay que distribuir entre directivos. Este reparto de la acción directiva, debidamente armonizado, es la Estructura Directiva.

Sin embargo, en ello se cierra el ámbito del proceso de dirección. La empresa no está compuesta únicamente por aquella Estructura, sino por toda la organización humana que, incluyendo la Estructura Directiva, abarca a todas las personas de la empresa.

En el funcionamiento de una organización se mezclan objetivos de la dirección, de cada una de las personas, y del entorno social, institucionalizado o no.<sup>34</sup>

Aún con el futuro mejor elegido y con una dirección (estructura) adecuada, si no se piensa cómo tiene que actuar toda la organización y no se establecen los Procedimientos que hay que aplicar para que actúe de tal forma, no se conseguirá aquel futuro que se eligió. No cabe duda que la sola formulación explícita del futuro elegido y de la estructura designada para responsabilizarse de alcanzarlo desencadenan ciertas primeras actitudes positivas que predisponen a la organización a caminar hacia dicho futuro. No podemos, en efecto, partir de que la gente no quiere hacer las cosas.

Pero junto a esta fuerza se generan también otras reacciones más complejas: En ciertos casos hay personas que asumen de forma menos clara el contenido completo del futuro elegido, o se identifican menos con él; en otros, surgen discrepancias, a veces incluso antagonismos, sobre los modos de la acción; y hay ocasiones en que las múltiples apetencias y objetivos de cada individuo se interfieren entre sí. El caso es que en el conjunto de la organización se generan procesos<sup>35</sup> espontáneos que interactúan y que no necesariamente convergen –casi nunca lo hacen– hacia el futuro elegido. Y no es realista pensar que simples indicaciones verbales o escritas resuelven la cuestión.

---

<sup>34</sup> "Estructura de la Empresa", por Antonio Valero Vicente. Revista Nuestro Tiempo. Mayo 1962, pág. 351 en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

<sup>35</sup> Se utiliza el concepto PROCESO definido como "manera de desarrollarse una acción progresiva, que se alcanza con la participación interrelacionada de varias personas". (Definición del Profr. Antonio Valero Vicente, 1983, libro en preparación.) en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

Conseguir que estos procesos espontáneos, en principio, se dirijan hacia el futuro elegido es materia de trabajo de la Alta Dirección, que denominamos Procedimientos de Avance. Esta actividad cierra el ciclo de funciones propias de una Dirección General.

Cuando se cambia el futuro elegido, no sólo hay que replantearse la estructura (cosa que a veces se olvida); también hay que repensar los Procedimientos de Avance (lo cual se olvida casi siempre).

No es raro, en efecto, vivir situaciones de reapreciación estratégica de una compañía ó institución que se manejan al margen de estas cautelas. En estos últimos años y en diversos países, los vientos de la crisis han llevado a muchas empresas a replantearse radicalmente su marcha: a revisar la gama de productos; a cambiar los criterios para el otorgamiento del crédito a clientes; a modificar las políticas de apalancamiento financiero; a impulsar la productividad; a revisar la política de inventarios, etc. (...). El repertorio terapéutico de políticas y planes de acción es amplio; su cuidada elección - y hasta su redacción- pueden dejar convenientemente perfilado el nuevo futuro al que queremos caminar. Pero faltará, todavía, pensar y conducir todos los procedimientos para que toda la organización marche oportunamente: Habrá que *enseñar* a los vendedores a vender en plazos menores y *premiar* o *castigar* sus logros; habrá que *medir* la productividad de una manera distinta que refleje el avance en el sentido concretísimo que nos concierne (por ejemplo de "costo" y no de "mayor volumen horario"); y habrá que decidir qué hacer con las variables financieras o de inventarios. Si cada una de las piezas de la organización no actúa al unísono, los desajustes convertirán las decisiones de futuro en letra muerta.

Lo mismo sucede en la conducción política de instituciones distintas de la Empresa de Negocios. Por ejemplo, cuando México implantó, el primero de septiembre de 1982, el control de cambios integral eligió, soberanamente, un nuevo futuro en sus relaciones financieras y comerciales internacionales y en su desarrollo interno. Llevar a cabo la nueva orientación supone una gran labor que se extiende a mil y mil cuestiones que van desde el entrenamiento de la policía aduanera para el control de fronteras, hasta las medidas penales para el ciudadano que infrinja el control, pasando por la preparación de los funcionarios que deberán autorizar disponibilidad de divisas y por la instrucción a los empleados de banca y a las empresas sobre cómo documentar debidamente una operación de exportación o de importación, o de envío de

dinero a un hijo que estudia en el extranjero. Obviamente, toda esta labor es ardua pero aunque se obtienen resultados en términos de decisiones y estructura, es imposible que funcione sin Procedimientos de Avance.

Un ejemplo más, al cambiar la Red Española de Ferrocarriles cambió su rumbo eligiendo un nuevo futuro e implantando una nueva estructura en 1974-75. Tal cambio fue acompañado de la implantación de diversos Procedimientos de Avance que ayudaron a la plena orientación por la organización completa, llegándose a alcanzar el punto muerto en la cuenta de Pérdidas y Ganancias de una empresa pública que invariablemente había perdido dinero a lo largo de toda su vida anterior. Posteriormente, la crisis energética y otras circunstancias volvieron a originar resultados negativos y, ante tal circunstancia, se impuso la elección de un nuevo futuro, el nuevo ajuste estructural y la aplicación de Procedimientos de Avance adecuados.

*Procedimientos de Avance: con esta denominación, cuyo contenido ha quedado esbozado en el apartado anterior, entendemos, pues, aquellos métodos formales para la actuación que garanticen que las acciones sean las adecuadas para ir hacia el futuro que se ha elegido, con la estructura directiva designada.*

La elección, en cada caso, de tales métodos, supone primero: El alto directivo inicia su tarea en este campo con la decisión de qué procedimientos se reserva la facultad de elegir por sí mismo y para qué procedimientos, en cambio, delega la elección en sus colaboradores. Lo que en todo caso hay que tener presente es que no se puede renunciar al compromiso de elegir.

El tema no es una cuestión secundaria; no se trata –repetimos una vez más- de configurar mentalmente un futuro, de definirlo y de ordenar que se lleve a cabo. Las acciones que lleven a su consecución se lograrán en la medida en que los Procedimientos de Avance aseguren las convergencias de toda la organización hacia él. Ni siquiera es cuestión de que los colaboradores elijan “cualquier” procedimiento. El que sea uno u otro entraña no sólo un problema de eficacia, sino de estilo, de filosofía, que marcará a la empresa de una determinada manera. No entrar en estas cuestiones evidencia una actitud no de delegación sino de abandono.

Una segunda cuestión es la elección de los procedimientos. Para ello se partirá, en primer lugar, del repertorio de métodos ya inventados y formalizados que deben utilizarse como

Procedimiento de Avance: La contabilidad es un método formal (está tan formalizado que se delega siempre) para anotar lo que ocurre; el gráfico de Gantt es un método para seguir avances en el tiempo; en el campo de la producción son muchos los métodos usados para "medir" y "premiar", etc. Pero aún en caso de apoyarse en métodos ya existentes, la conveniencia y el grado de sofisticación en el uso de ellos estará estrechamente relacionado con la propia elección del futuro a la que el método pretende servir. Y cambiará con ésta. No es realista, en efecto, aceptar sin más tal ó cual procedimiento. Es preciso preguntarse siempre si de verdad sirve para esta empresa concreta y en función de cómo es esta empresa –su "cultura", su entorno, etc.– y cual será el Sistema Estratégico Formal de Objetivos y Políticas con que se cuente ó, al menos, hacia qué futuro se desea ir.<sup>36</sup> Y cuando éste último cambia se replantea también, repetimos, la idoneidad de aquellos Procedimientos: Una empresa cuya elección estratégica le haya conducido a trabajar sobre pedido en una gama limitada de productos, podría anotar lo que ocurre con un procedimiento contable de limitada sofisticación; pero si un día cambia su elección estratégica y pasa a trabajar para stock y una gama amplia de modelos, la anotación de lo que ocurre en esa gran masa de inversión exigirá una proliferación de cuentas ("n" cuentas distintas de stock más una cuenta de stocks a saldar.) que aumenten la seguridad de dichos registros.

Sin embargo no basta con haber elegido adecuadamente los procedimientos en función de la formulación estratégica. Hay que tener presente, como tercera cuestión, que a veces es necesario cambiar los procedimientos no por nueva elección del futuro sino porque, simplemente, los que se usan actúan a veces inadecuadamente, pasado un cierto tiempo: Pensemos, por ejemplo, en una estructura específica de la retribución al personal productivo del tipo de un salario básico fijo y uno o dos escalones de incremento al alcanzar determinados niveles de producción. El procedimiento puede operar satisfactoriamente durante un largo período, no obstante puede ocurrir que en cierto momento algún nuevo factor altere los procesos anteriores –tal podría ser, pongamos por caso, una influencia sindical determinada- y la producción empiece a descender (...) Para reconducir los procesos se hará necesario repensar el procedimiento: ¿Debo pensar en negociar?, ¿O puedo simplemente recordar, formalmente, los instrumentos legales de penalización para contrarrestar aquella influencia?.

---

<sup>36</sup> *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

Estos cambios en los procedimientos, exigidos por su "agotamiento" o por "nuevos planteos estratégicos", chocan no pocas veces con una fuerte resistencia al cambio: lo que genera esta resistencia es, a veces, la equivocada idea –tan difundida entre muchos académicos- de un valor en sí de cada procedimiento ("este sistema es bueno, ¿para qué cambiarlo?"); en otros casos, la resistencia nace de una generalizada mentalidad de que "un procedimiento es para siempre". Y casi siempre se apoya esta resistencia en la rutina y en la pereza.

Este conjunto de actitudes negativas se agudiza cuando –y ésta es la cuarta cuestión- el repertorio de procedimientos conocidos no sirve y hay que inventar otros nuevos. Y vaya por delante que en "el microclima", donde se originan los procesos espontáneos, siempre, hoy por hoy, hay que inventar procedimientos.

Un ejemplo histórico de estos inventos lo tenemos en Richard Haws, el protagonista de Multi-Products,<sup>37</sup> y sus diversos modos de despachar con los supervisores o de combatir "las tazas de café" para conseguir un clima de estricta profesionalidad en el trabajo. Pero también a niveles más globales de conducción de la acción se hace patente la necesidad de "inventar". Si una empresa dedicada a la construcción y venta de viviendas para las clases altas decide cambiar su orientación hacia la vivienda social, protegida por créditos al comprador por parte de los bancos gubernamentales, deberá inventar los procedimientos para facilitar a sus clientes todos los trámites ante dichos bancos, de lo contrario se encontrará con un bloqueo comercial importante para el desarrollo de su nueva estrategia. Dentro del marco conceptual de los Procedimientos de Avance la natural variedad de procedimientos se puede agrupar, en una primera sistematización, en cinco grandes mecanismos de impulso: Precisar, Enseñar, Medir, Premiar y Castigar.

### **2.7.1 Precisar**

La descripción detallada de las situaciones de futuro a conseguir constituye una primera base para imprimir dinamismo a la convergencia de los procesos. La organización se mueve con prontitud, con más seguridad y más ajustadamente hacia situaciones de futuro claramente descritas que hacia propósitos con un considerable grado de ambigüedad. Como ejemplo de

---

<sup>37</sup> "Multi-Products Inc.". DG-82. Copyright by the President and Fellows of Harvard College en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

ello podemos citar la actuación de aquel director general de una explotación agrícola y ganadera<sup>38</sup> para quien determinada zona de la finca debía destinarse no simplemente a "producir uva" sino a "producir uva a tal costo". Esta precisión impulsó a la organización hasta el punto en que los propios obreros llevaron a cabo acciones encaminadas a conseguir tal propósito: El empleo de los Diesel para tener economía en combustibles.

### 2.7.2 Enseñar

En este campo existe, por otra parte, una patología de enseñar,<sup>39</sup> la de caer en la suplencia, la de dedicarse a resolver los problemas del subordinado. También en esto debe regir el principio de subsidiariedad: Enseñar para que pronto ellos hagan y no los tengamos que "suplir".

Otro enfoque funcional de las enseñanzas en la organización es el de considerarlas como la característica central de la acción de dirigir, en oposición a los que confunden dirigir con mandar o "usar el poder".<sup>40</sup>

Este enfoque afirma qué Procedimiento de Acción consistente en enseñar sobre la acción, estructurado formalmente, es más importante utilizar en cualquier organización. Entre otros ejemplos podríamos citar:

- Cursos a vendedores en empresa.
- Ensayos en línea de producción realizados por los responsables de la línea.
- Intervención de directivos de segundo nivel en negociaciones realizadas por los directivos de primer nivel.

---

<sup>38</sup> Ver DG-457 "Los Duendes" del Profr. José Luis Lucas Tomás. I.E.S.E. Barcelona, Universidad de Navarra. 1969; y DGN-178 "Método de Alta Dirección para saber dónde y por qué se pierde o gana dinero en una empresa" de los Profrs. José Luis Lucas Tomás Y Antonio Valero Vicente. IESE, Barcelona, Universidad de Navarra. 1976 en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

<sup>39</sup> "El director de empresa ante sus problemas". Carlos Llano ISTMO (separata). México en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

<sup>40</sup> DGN-233/1 "Alta Dirección y Futuro de su Empresa". Profr. Antonio Valero Vicente. IESE, Barcelona, Universidad de Navarra, 1981. Tesis 3.1 y otras en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

Sin olvidar la, posiblemente, primera aplicación práctica hecha por uno de los autores de esta nota en la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, consistente en dar a, y por, todos los directivos un curso por el método del caso (método por medio del cual se analizan situaciones concretas que sirven como base de discusión, más no como gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada), con casos sobre la implantación del futuro que ellos mismos habían elegido.<sup>41</sup>

### 2.7.3 Medir

Es común pensar que la medición sólo es algo instrumental que sirve para aplicar con base en ella un premio o un castigo: Se miden las unidades producidas para otorgar ó no una prima de producción; la medición de la cifra de ventas por áreas geográficas sirve para retribuir en debida forma la gerencia de ventas.<sup>42</sup>

Se suele olvidar que medir es ya en sí mismo –aunque no se siga después un premio ó castigo– un mecanismo de impulso. El problema está en que medir las acciones, valorar el acercamiento al objetivo o el desarrollo de una política, sobre todo cuando éstos no son en sí mismos cuantificables en números, exige imaginación y un elevado nivel de experiencia.

El tiempo dedicado a ello siempre es fructífero porque, repetimos, medir es ya en sí misma una manera de impulsar, aún con la práctica de no utilizar la medida ni para premiar ni para castigar, sólo para conocer. Hay, en este sentido, experiencias interesantes incluso en la dirección de organismos burocráticos como los de la administración pública: En materia de rendimiento de unas personas a las que resulta prácticamente imposible castigar ó remover, la iniciativa de anotar y comentar con ellos trimestralmente las cuestiones que trataron y resolvieron evidenció con suficiente validez la presión de trabajo consiguiendo en unos casos una espontánea mejora, y en otros que ellas mismas pidieran el traslado a otros departamentos.

---

<sup>41</sup> "Presentación de un programa de Formación de Directivos para implantar la filosofía y las políticas generales de un sistema de objetivos, políticas y planes de acción". Tesis Doctoral de D. Manuel Peña Blázquez, dirigida por el Profr. Antonio Valero Vicente. IESE, Barcelona, Universidad de Navarra. 1976 en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

<sup>42</sup> Learned, Christensen, Andrews y Guth ("Business Policy. Text and Cases". Richard D. Irwin, 1965), se refiere ya ampliamente a este punto en *Procesos y Procedimientos de Avance*. Op. Cit.

En este campo de la medición es preciso, de todos modos, prevenir contra la falacia del criterio único de medición. Tal idea no es válida en la vida casi nunca, aunque hay una tendencia generalizada a manejarla: Se piensa que se puede dirigir una empresa descentralizada con sólo fijar a los ejecutivos un criterio de "rentabilidad de la sucursal"; ó –en otro terreno- arguyen los políticos por la nacionalización de un sector con la sola razón de ser un "servicio público" (lo cual debería conducir antes que nada a la nacionalización de todas las panaderías).

Junto a este enfoque del criterio único, debemos insistir en otro error: El de empeñarse por encima de todo en cuantificar, que conduce no pocas veces a anteponer el corto plazo a las realizaciones que de verdad interesan en el medio y largo, como consecuencia de que el intento de medir afecta ya la actuación que se quiere conducir.

Medir acciones directivas exige, como ya hemos dicho, juicio amplio y dilatada experiencia. Además, obliga a abordar los temas en todos los niveles.

*Para dirigir "hay que ensuciarse las manos", no basta con dar un criterio de medida y delegar. El subordinado debe encontrar en el superior un sólido conocimiento de los problemas de la implantación.*

#### **2.7.4 Premiar y Castigar**

Desde siempre han sido mecanismos prácticos de impulso de valor probado. Algunos han teorizado ampliamente sobre la supresión del castigo.

Naturalmente, siempre es preferible y más grato el empleo de la motivación positiva que el de la negativa. Empeñarse en prescindir totalmente de esta última es desconocer la naturaleza humana; las cosas –que son sabias- "nos enseñan" no pocas veces así: El hombre aprende a no tocar el fuego simplemente con la primera quemadura.

La cuestión está, no pocas veces, en que castigar resulta incómodo y desagradable para quien gobierna –este dolor es precisamente un termómetro de la justicia- pero es en todo caso una exigencia de este ejercicio. Y tal exigencia no puede estar, además, condicionada por la vieja idea recogida en la frase sobre "la mujer del César". Hay que ser justos, más que parecerlo.

Pero lo relevante aquí, al escribir sobre Procedimientos de Avance, es que no nos referimos a Premiar y Castigar sólo como principios de acción a partir del pasado ó no. Nos referimos a Premiar y Castigar como "motores formales de los procesos de toda la organización", y esto significa, por ejemplo, tener un reglamento escrito de premios y otro de castigos; tener un sistema escrito hará equitativas las valoraciones de aquello que se debe Premiar ó Castigar; tener una participación formal de todos los responsables de línea en la acción armónica de premiar y castigar. Estos u otros Procedimientos de Avance basados en los principios de Premiar ó Castigar es lo que queremos enfatizar como necesarios.

Comentarios finales. Aunque hemos agrupado los Procedimientos de Avance en cinco epígrafes: Precisar, Enseñar, Medir, Premiar y Castigar, se comprende que no por ello debemos incurrir en simplificación; hay procedimientos que participan simultáneamente de varios ó todos de estos aspectos. La riqueza de matices es tan ilimitada como la capacidad creativa de una Dirección.

Por lo demás, tampoco tiene sentido plantearse un juicio de valor –"tal procedimiento es mejor que tal otro"- sin ligarlo a la situación concreta que nos ocupa: Algo que es bueno para una empresa determinada en una precisa contingencia, puede ser malo para otra empresa o aún para la misma en otro momento. Además, no debemos olvidar que el procedimiento sirve a quien dirige y esto nos da la última razón de conveniencia: El procedimiento adecuado es aquél que se identifica con quien tiene que manejarlo.

Finalmente, no se deben confundir los Procedimientos de Avance con los organismos estructurales que puedan cooperar en su manejo, llámese esto, por ejemplo, Comités de Disciplina o Círculos de Calidad. No pocas veces las modas introducen el uso de tal ó cual modalidad estructural sin que uno se detenga antes a pensar qué se quiere hacer con ello; hasta qué punto ello conduciría a alcanzar lo que se quiere lograr; ó la razón por la cual tal instrumento es el más adecuado para aquello que se quiere hacer.

No sobra hacer notar que los Procedimientos de Avance deben existir para todas las acciones que ha de realizar la organización. En cambio, no siempre deben tener el mismo grado de

formalización; lo que sí deben constituir es un conjunto, con un sistematismo adecuado al servicio de la acción eficaz y no una mala burocracia.

## **2.8 Max Weber: poder, dominación y burocracia**

Hemos ya revisado algunos tipos y formas de relacionarse. Forzosamente debemos tocar un tema que pudiese potenciarlos o incluso destruirlos: El Poder.

Dentro del tema del poder veremos distintas teorías, tipos, exponentes y manifestaciones; revisaremos primero a Max Weber y después a otros pensadores más recientes; compararemos, aportaremos y concluiremos.

Es tiempo de ver los distintos tipos y conceptos que Max Weber<sup>43</sup> tiene para describir al poder, a la dominación y a la burocracia. Descripciones sin las cuales el entendimiento de los distintos tipos de liderazgo y su relación con la administración pública serían tanto difícil como incompleta.

### **2.8.1 Poder**

El poder para Weber significa la probabilidad de que la voluntad sea impuesta por propio arbitrio, siempre dentro de una relación social. En cualquier circunstancia cuando se encontrare resistencia, cualquiera que fuera el fundamento de su existencia; aún así, se impondrá. Cualquiera de las cualidades que pudiésemos imaginar de un hombre, pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad, y esto, en cualquier situación.

En suma, el poder para Weber es la facultad que ejerce un individuo de imponer la propia voluntad ante quien fuere y en cualquier circunstancia. Describamos someramente algunos tipos de poder que manejó en su obra *Economía y Sociedad*:

---

<sup>43</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. Decimotercera reimpresión. 1999.

- (a) Poder efectivo: es aquél que se deriva puramente de la posesión de bienes.<sup>44</sup>
- (b) Poder social: revela la posición ocupada por los individuos en una sociedad; la relación es directamente proporcional a los bienes que detentan.<sup>45</sup>
- (c) Poder carismático: necesita la aprobación de peritos en lo "divino".<sup>46</sup> Los dominados necesitan forzosamente estar tutelados por el soberano quien en innumerables ocasiones es confinado a perpetuidad en el palacio mientras una destacada personalidad es la responsable de ejecutar los actos de gobierno; sobre todo aquéllos que por sus implicaciones se consideran desafortunados e impopulares.
- (d) Poder autoritario: rasgos que adquiere o pudiese adquirir cualquier tipo de poder, dando con ello lugar a la dominación.<sup>47</sup>

Weber también describió diferentes tipos de poder que podrían ser motivo de una investigación completa y aparte; son, entre otros: poder de gobierno, de mando, constitucional, estamental, formal, funcional, estatal, legítimo, material, patrimonial, político, público, etc.<sup>48</sup>

Un tema que no puede ser dejado a un lado tanto por la calidad de los conceptos de Weber como para los fines de este trabajo es la relación existente entre el poder y la política; y Weber la define de la siguiente manera:

"La "política" sería, así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, ó a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende, lo cual corresponde también esencialmente al uso lingüístico. Cuando se dice de una cuestión "política", ó de un ministro ó de un funcionario "político", ó de una decisión que tiene carácter "político", entonces se entiende siempre con ello que los intereses de la distribución, la conservación ó el desplazamiento del poder son determinantes a la respuesta a aquella cuestión, ó condicionan aquella decisión, ó determinan la esfera de actuación del funcionario en cuestión. El que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio

---

<sup>44</sup> Ibid p. 698.

<sup>45</sup> Ibid p. 698.

<sup>46</sup> Ibid p. 880.

<sup>47</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. p. 698.

<sup>48</sup> Nota del Autor: para un mayor estudio de los diferentes conceptos de poder para Weber es necesario consultar su obra *Economía y sociedad*. Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit.

al servicio de otros fines –ideales ó egoístas-, ó poder “por el poder mismo”, ó sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere”.<sup>49</sup>

En esta afirmación Weber otorga al poder el carácter de medio para la consecución de un fin, pero no encasilla al poder dentro de un concepto ó juicio de valor en sí mismo sino que deja que sea el detentador ó ejecutor del mismo quien lo utilice como un medio para lograr lo que se proponga; por tanto el poder no es bueno ó malo en sí mismo sino lo es en la medida de las consecuencias que se obtengan con su ejercicio. Esta última reflexión aunada a los conceptos de liderazgo y administración institucional son, los que de alguna forma, dan sustento a la demostración de nuestra hipótesis.

Es la descripción de poder autoritario que conceptualizó Weber la que nos lleva forzosamente a revisar temas de dominación.

## **2.8.2 Dominación, su definición y algunos de los diferentes tipos que Max Weber consideró**

Dominación para Weber es:

“... un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (“mandato”) del “dominador” o de los “dominadores” influye sobre los actos de otros (del “dominado” o de los “dominados”), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (“obediencia”).”<sup>50</sup>

No todas las acciones encaminadas a ejercer un cierto tipo de dominación utilizan medios económicos; mucho menos se puede afirmar que cualquier tipo de dominación tiene fines económicos; ni tampoco se puede afirmar que cualquier tipo de dominación ejerce poder sobre otros.

---

<sup>49</sup> Ibid p. 1056 y 1057.

<sup>50</sup> Ibid p. 699.

Pero lo que sí se puede afirmar es que, en general, cualquier tipo de dominación requiere de un cuadro administrativo que la lleve a cabo; es decir, la certeza de que una actividad es dada para su cumplimiento a un grupo de personas cuya obediencia es esperada y el resultado que se obtendrá será precisamente ese: cumplimiento.

Entre otros, Max Weber describió siete tipos de dominación que para efectos de esta investigación nos es necesario revisar: dominación legítima, dominación burocrática, dominación legal con administración burocrática, dominación patrimonial, dominación estamental, dominación tradicional y dominación carismática.

### **2.8.2.1 Dominación legítima**

Se dice que la dominación es la probabilidad de encontrar obediencia dentro de grupos determinados, tal obediencia, además de estar fundada en distintos temas como el económico, social ó material, busca su legitimación. A este respecto, sostiene Weber, ninguna dominación logra su carácter real de legítimo; éste se podrá fingir ó aceptar por conveniencia (defensa ó ataque), pero de ahí a que sea real, es distinto.

Existen tres tipos puros de dominación legítima:

1. De carácter racional: descansa en la creencia de la legalidad de los ordenamientos estatutarios.
2. De carácter tradicional: presupone que anteriormente había quienes la ejercían y esa atribución ha perdurado a lo largo de los años y a lo largo de las generaciones.
3. De carácter carismático: es atribuida a aquéllos que ostentan características de heroísmo o ejemplaridad y también atribuida a las agrupaciones por ellas creadas.

Vemos que trata de incorporar los elementos más importantes en su definición. Nos gustaría ver estos temas más entrelazados a los de liderazgo, creemos que ahí encontrarían mayor riqueza y aplicación los conceptos.

### **2.8.2.2 Dominación burocrática**

La dominación burocrática significa para Weber la dominación que se ejerce gracias al saber, he aquí, dice, su carácter racional fundamental y específico. La burocracia tiende a acrecentar más su poder por medio del servicio, entendido éste como el cúmulo de experiencias y conocimientos adquiridos por las múltiples relaciones de servicio en la que se ve inmersa y después, depositadas en los expedientes. Significa, desde un punto de vista social:

1. Las personas mejor calificadas profesionalmente estarán niveladas de igual forma en el momento del reclutamiento;
2. El claro interés por una formación profesional; y
3. No hay distinción en el ejercicio para cualquiera que se encuentre en la misma situación de hecho, lo que importa es acatar el deber.

*Unicamente haríamos énfasis en la importancia de capitalizar las experiencias en servicio y he aquí una de las exigencias que tenemos en el perfil de las personas que queremos que nos dirijan. Unicamente el acumularlas per se no agrega valor; éste es generado en la medida en que son convertidas en acciones concretas.*

### **2.8.2.3 Dominación legal con administración burocrática, su definición**

Descansa en la validez de ciertos conceptos, tales como:

1. Que el orden jurídico ha sido pactado por todas aquellas personas que se encuentran dentro de su ámbito de influencia y también deberá ser respetado, ó por lo menos se aspira a ello.
2. Que el derecho son reglas abstractas, que hay alguien encargado de aplicarlas y alguien encargado de administrarlas.
3. A quien se le encarga que ordene y mande por así estar descrita su función, también acatará ese orden establecido.
4. El que obedece, obedece única y exclusivamente el orden establecido.
5. La obediencia no es al orden personal sino al orden impersonal establecido.

La forma más pura de ejercer la dominación legal es a través de un “cuadro administrativo burocrático”.<sup>51</sup>

Este tipo de dominación es aquella que, de cierta forma, es buscada como fundamento de una administración institucional; por el contrario de una administración patrimonial (en términos de Weber pudiera entenderse ó asemejarse a una dominación patrimonial y/o a una dominación estamental); transición que buscamos, a través de líderes, en nuestro País. Para entender mejor esta afirmación como fundamento de nuestra hipótesis central veamos el concepto de dominación patrimonial y dominación estamental.

#### **2.8.2.4 Dominación patrimonial**

Es toda aquella dominación que se orientó primeramente a la tradición, y que es ejercida en virtud de un derecho propio; la dominación patrimonial es sultanista<sup>52</sup> ya que se desenvuelve dentro del ámbito del libre arbitrio y por supuesto, desvinculada de la tradición.

Es, a este tipo de dominación, que además, trata de combatir el conocimiento que de este trabajo se pudiere desprender.

#### **2.8.2.5 Dominación estamental**

Debe entenderse como aquella dominación que además de tener las características de una dominación patrimonial, los poderes de mando y los económicos han sido tomados por los cuadros encargados de ejecutarla. También significa que la libre selección de los cuadros administrativos, los recursos y los medios han sido coartados por un individuo ó una asociación de ellos. Ahondaremos en posteriores capítulos sobre este tema pero a manera de introducción diremos que la acumulación de poder en una sola persona no es benéfica (ni para ella misma)

---

<sup>51</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. p. 174.

<sup>52</sup> Término utilizado por Weber en Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. p. 185.

ya que nadie logra (ni gobernantes ni gobernados) trascender por medio del servicio; ó para entrar en temas más profundos del trabajo: en el liderazgo por el servicio.

#### **2.8.2.6 Dominación tradicional, su definición**

Es la dominación que opera fundamentalmente sobre la economía, hay, ante todo, un fortalecimiento del sentir tradicional; la dominación es gerontocrática y patriarcal, mismas que no se apoyan por ningún motivo en cuadro administrativo alguno que pudiere encontrarse en oposición de intereses ó conceptos. Su permanencia depende de la estricta observancia de la tradición.

A este respecto diremos que el contrapeso en los poderes y en las funciones es necesaria para un pleno desarrollo; quedará demostrado cuando veamos de qué manera han transformado ó influido en el País estas distintas formas de ejercer la dominación. Y seamos ciertos, la tradición por sí misma no es mala, por el contrario, aquí opera el mismo comentario que hemos hecho para el cúmulo de experiencias: si la tradición está a disposición del servicio a los demás entonces, concluimos, es buena.

#### **2.8.2.7 Dominación carismática, su definición**

La dominación carismática (carisma)<sup>53</sup> supone un proceso de comunización<sup>54</sup> que tiene un carácter emotivo. El cuadro administrativo que soporta este tipo de dominación no es una burocracia profesional; no son seleccionados ni desde un punto de vista estamental ni mucho menos tiene que ver con conceptos de carácter patrimonialista o personal. La forma de elección, comenta, es carismática; no les incluye ó excluye, no hay ascenso ó descenso; sino un mero

---

<sup>53</sup> "Debe entenderse por "carisma" la cualidad, que pasa por extraordinaria (condición mágicamente en su origen, lo mismo si se trata de profetas que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares), de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas –o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro-, o como enviados del dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder. El modo como habría de valorarse "objetivamente" la cualidad en cuestión, sea desde un punto de vista ético, estético u otro cualquiera, es cosa del todo indiferente en lo que atañe a nuestro concepto, pues lo que importa es cómo se valora "por los dominados" carismáticos, por los "adeptos". En Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. p. 193.

<sup>54</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. p. 194.

llamamiento. No existe el concepto de sueldo, reglamentos ó jurisdicciones. El liderazgo es obtenido por medio del reconocimiento de la comunidad. La creación de un dominio que sea carismáticamente puro es el resultado de situaciones extremas y se origina por una excitación común a una comunidad de hombres, dicha excitación surge de lo extraordinario y tiende a la consagración del heroísmo.

El carisma será conceptuado como una expresión de verdadera vocación. Son muchos los que piensan que son seres destinados a ser conductores de hombres, a quienes lejos de obedecerles por medio de un precepto legal ó por costumbre, lo hacen porque creen en ellos y luchan y logran metas por ellos y para ellos.

Es a su persona y a sus particulares características a las que se entregan sus seguidores. Los partidarios a su vez se benefician claramente con la obtención de prebendas que surgen del logro de objetivos de su carismático caudillo. A lo largo de la historia esta clase de ejemplos son numerosos, tenemos por un lado al mago ó profeta y por el otro al príncipe guerrero o al conductor de masas.

Sin importar de qué manera se logra que la gente lo siga, tal adhesión deberá ser continua, se tendrá que contar con una administración lo suficientemente efectiva para tener a la mano dos recursos necesarios: el primero, la ciega obediencia de aquéllos que serán los detentadores ó portadores del poder elegido y el segundo los sujetos necesarios para hacer frente en cualquier momento a problemas que deban solucionarse por medio del poder físico. Las personas que colaboren en la ejecución de la administración estarán unidas a él por vínculos de una retribución material y del reconocimiento y obtención de honor en la sociedad.<sup>55</sup>

Para concluir con Weber en este tema tocaremos el tema de la burocracia ya que se encuentra relacionado con los ejecutores de la administración pública de quienes esperamos ciertos resultados y que, como sabemos, tienen características especiales que los diferencian de otros grupos, he aquí breves reflexiones y conceptos.

### 2.8.3 Burocracia

La dominación legal supone, según Weber, la existencia de reglas, mismas que pueden ser de carácter técnico o normativo; de ahí que dividiera tales reglas en técnicas o normas.

Para poder aplicarlas racionalmente se necesita una formación profesional; quien demuestre las características necesarias y suficientes para aplicar las reglas de manera racional puede ser contratado como funcionario; son ellos quienes forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones consideradas como racionales, sean de cualquier tipo y clase.

Existe una separación completa entre los cuadros administrativos y los medios administrativos y de producción; no son aquéllos dueños de éstos; por el contrario, el patrimonio privado se encuentra perfectamente distinguido y separado del patrimonio público; más aún, dado que los bienes son entregados únicamente para su administración, están sujetos a la rendición de cuentas.

Además de lo anterior, también corren la misma suerte los cargos al no ser propiedad de quien los ejerce. La oficina es la médula de este tipo de asociación (burocracia) ya que es la que contiene tanto el expediente como la realización de una actividad continuada.

En suma, para Weber burocracia es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo.<sup>56</sup> Las características que para ella nombra son las siguientes:

1. Personas libres que tienen como finalidad los objetivos propios de su cargo.
2. Se desenvuelven dentro de una jerarquía administrativa rigurosa.
3. Tienen competencias rigurosamente fijadas.
4. La relación es contractual.
5. Los nombramientos son fundamentos gracias a la calificación profesional.
6. La retribución que reciben por el desempeño de su cargo es en dinero y en la mayoría de los casos cuentan con derecho a pensión. El monto de la retribución tiene relación directa con su cargo jerárquico.

---

<sup>55</sup> Weber, Max. *El Político y el Científico*. México. Editorial Colofón S.A. Primera Edición 1996.

<sup>56</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. p. 175.

7. El cargo que ejercen lo hacen como su único o principal encomienda o encargo.
8. Tiene un plan de vida y carrera.
9. No hay apropiación ni del cargo ni de los medios para desempeñarlo.
10. Se someten a una disciplina y vigilancia administrativa.

Por último mencionaremos que se considera en la referida obra de Weber que la aparición de la burocracia es el germen del estado moderno occidental.

## 2.9 Poder

Ahora revisemos a distintos autores que también tratan el tema del poder siendo por tanto necesaria su inclusión en el presente trabajo académico.

Veamos cómo define Alfonso Siliceo Aguilar<sup>57</sup> el poder:

“... es una fuerza, técnica o herramienta legítima y necesaria para la realización de las funciones de todo líder, y por ello, es una fuerza individual y social (grupala) para la generación de actividades y cambios. Desde el momento en que una persona (jefe) solicita a alguien (colaborador) hacer algo que no pensaba hacer o no iba a hacer, se inicia una relación de poder”.

Vemos, en esta definición, temas importantes como: elemento necesario al líder para la generación de cambios. Como veremos más adelante, el líder necesitará de algunos otros elementos para que el ejercicio de ese poder sea pleno y efectivo. Por otra parte, el poder para Stephen Covey es la capacidad de cada individuo para actuar, es la fuerza y la valentía para llevar algo a cabo. Poder es la energía vital para asumir opciones y tomar decisiones.

El poder, según el autor, debe ser otorgado a las personas, para ello primero tenemos que reconocer que poseen una amplia capacidad para ejercerlo, para potenciarlo. Cuanto más se comparte, más se recibe.

---

<sup>57</sup> Siliceo Aguilar, Alfonso. *Liderazgo para la productividad en México*. México. Editorial Limusa. 1997. Pág. 153.

Para tener un verdadero poder ejercido a través del liderazgo se necesita un carácter honorable. El poder representa la capacidad para superar hábitos profundamente arraigados y desarrollar otros nuevos y más eficaces.<sup>58</sup>

Covey conceptualiza el poder en tres grandes categorías: el primero el poder coercitivo, el segundo el poder utilitario y el tercero el poder centrado en principios; veamos cada uno. El poder coercitivo es aquél que se ejercita a través del miedo, potencializa el temor hacia su persona y hacia las circunstancias que hace aparentar puede controlar y decidir el lado hacia donde la balanza se inclinará; un tipo ó forma de ejercer el poder que es utilizada cuando se tienen serias dudas de que no se podrá obtener por otros caminos la sumisión de los liderados.

Alienta la mentira, la intriga y la traición ya que para poder ejercerlos se necesita manipular sentimientos y miedos. El segundo tipo (poder utilitario) se basa en una relación de bienes y servicios que benefician a ambas partes; esto es, alguien tiene algo que el otro quiere ó necesita y viceversa. La premisa es que habrá un seguimiento mientras la relación sea meramente funcional, después, terminará.

El tercer tipo (liderazgo basado en principios) es aquél que se basa en la credibilidad y confianza que se tienen ambas partes, es creer en una visión, en una misión y en una meta común. No es una relación servil, por el contrario es una relación consciente de compromisos y principios compartidos y coincidentes. Siempre se está decidiendo qué es lo correcto y lo equitativo, se basa siempre en el honor, pero en el honor de ambas partes. Tiene como premisa el control, pero esta vez, el autocontrol; también tiene como premisa el dominio, pero, también esta vez, el autodomínio. Por último, además, tiene como premisa que el tramo de control aumenta en medida proporcional al compromiso que se adquiera, pero a largo plazo.

El autor maneja diez herramientas que podrán ser utilizadas para poder potenciar el poder centrado en principios, mismas que serán tratadas de una manera enunciativa y no por ello limitativa:

Persuasión, paciencia con el proceso y con la persona, delicadeza, disposición para aprender de los demás, aceptación, bondad, actitud abierta, confrontación pasiva, consistencia e integridad.

---

<sup>58</sup> *El liderazgo centrado en principios*. Stephen R. Covey. México. Editorial Paidós. Primera Reimpresión. 2000.

Pero para Covey el poder también es información, dice que cuando todas las personas tienen información, la conciencia y las responsabilidades se liberan y cuanto más alto es esto, más alta es la voluntad social, nacional y política; es ahí donde la voluntad colectiva, para la consecución de los fines, se vuelve poder para el líder.

En estas definiciones, tipos, herramientas y conceptos vemos un punto de vista más humano, una propuesta concreta para estar ciertos de que el poder se puede tener cuando nos vencemos a nosotros mismos; es un concepto de poder que no es otorgado ni investido por persona alguna; por el contrario, lo obtenemos gracias a un grado avanzado de autodominio, mismo que deberá ser lo suficientemente fuerte como para vencer, primero, a nosotros mismos, luego a los demás. Veo en este concepto una durabilidad directamente ligada al trabajo que diariamente realicemos sobre nuestras actitudes, pasiones, valores, debilidades y, por supuesto, fortalezas.

## **2.10 Poder y autoridad**

Existe una gran diferencia entre la autoridad y el poder. Una de las creencias es que cuando se tiene poder, de manera automática también se tiene autoridad; esto es falso. Una persona investida de poder deberá procurar el ganar también autoridad; autoridad en los pensamientos, en las acciones y en las decisiones. El concepto de autoridad va íntimamente ligado a conceptos de admiración y respeto; el poder no lo está necesariamente. El poder puede ganarse por distintas razones, puede buscarse ó aún encontrarse de manera fortuita al estar en una posición que lo detente; lo cual no significa que se haya buscado; también puede obtenerse momentáneamente ó por un período regular de tiempo y a diferencia de la autoridad ésta no va ligada a un puesto, va ligada a temas personales tales como credibilidad, solvencia moral ó probados resultados en las decisiones tomadas.

La autoridad se obtiene siempre de manera consciente, es el resultado de un acto de voluntad personal;<sup>59</sup> más nunca es el resultado de un hecho accidental ó circunstancial (como en ciertas ocasiones, más no en todas, lo es el poder).

La autoridad jamás puede conseguirse por medios ilícitos; de lograrse mediante estas formas, lo que se estaría obteniendo es abuso de poder ó autoritarismo. Generalmente el concepto de autoridad lejos de estar ligado a puestos específicos está ligado a funciones; tales como servir. Por tanto, para que la función esté completa debemos decir que el poder es un medio al servicio de la autoridad;<sup>60</sup> entendido de otra manera sería un fin en sí mismo y por tanto un concepto perverso.<sup>61</sup>

Otra diferencia entre el poder y la autoridad es que el primero no presupone el razonamiento de las acciones y las decisiones entre quien decide y quien obedece, mucho menos la venta que de ellas se haga a quien las tiene que acatar; por el contrario, el ejercicio de autoridad supone un intercambio y una común unión en los conceptos y en los valores, también supone una argumentación razonada y aceptada.<sup>62</sup>

Por último mencionaremos que la autoridad, a diferencia del poder que a veces puede ejercerse en forma arbitraria y caprichosa, invariablemente supone un compromiso, una disciplina y un convencimiento.

Creemos que para que el ejercicio del poder sea pleno y para que contribuya al desarrollo de los demás y al progreso de la Nación debe ser ejercido por líderes con la suficiente autoridad como para lograr sin desvíos el fin primero y último: servir a los demás.

---

<sup>59</sup> Siliceo Aguilar, Alfonso. G.-Angulo Belloc, Bernardo. Siliceo Fernández, Fernando. *Liderazgo: el don del servicio*. México. Mc Graw Hill. 2001.

<sup>60</sup> Siliceo Aguilar, Alfonso. G.-Angulo Belloc, Bernardo. Siliceo Fernández, Fernando. *Liderazgo: el don del servicio*. Op. cit.

<sup>61</sup> El término perverso es una forma en la que el autor de la investigación quiere definir el poder en un incorrecto ejercicio.

<sup>62</sup> Siliceo Aguilar, Alfonso. G.-Angulo Belloc, Bernardo. Siliceo Fernández, Fernando. *Liderazgo: el don del servicio*. Op. cit.

## 2.11 Resistencia al cambio

La resistencia al cambio es natural, digámoslo así, es una característica intrínseca a la naturaleza humana. El gran tema no está en la discusión de si le es inherente o no; por el contrario, lo interesante está en saber la forma de vencerla y la rapidez con la que lo hacemos.

“La búsqueda de la creatividad presenta algunos problemas. La creatividad es más una cuestión de personalidad que de desarrollo de conocimientos. Sin embargo, la necesidad de desarrollar e inventar nuevas opciones de políticas debido a la naturaleza cambiante de muchos espacios y la naturaleza inadecuada de gran número de las alternativas ya provistas, especialmente en América Latina, conjuntamente con el fracaso del incrementalismo en la mayoría de los campos de acción, hacen de la creatividad algo indispensable”.<sup>63</sup>

Ahora veamos estos conceptos llevados al plano nacional:

“Incertidumbre política, inmovilidad institucional y emancipación social, antes que señalar las virtudes pacíficas y redentoras de la transición democrática y la libertad de mercado, se constituyen en los rasgos distintivos de una lucha abierta que pone en cuestión lo establecido para interpelar a los individuos en la definición de su futuro”.<sup>64</sup>

L. Iacocca, señala que el cambio es rechazado por casi todos los grupos humanos: naciones modernas, empresas de negocios, instituciones religiosas, partidos políticos, sociedades voluntarias, dependencias del gobierno, facultades universitarias, sindicatos y hasta entidades científicas. Estos agentes, al igual que las tribus a partir de las cuales evolucionaron hace mucho tiempo, se oponen de manera fuerte al cambio, con casi la misma persistencia, y quizás los mismos efectos y errores, que sus precursores sociales. Es fácil concluir que la resistencia al

---

<sup>63</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP No. 91, 1996. pp. 52 y 53.

<sup>64</sup> Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP No. 91, 1996. p. 93.

cambio debe tener sus raíces en la naturaleza humana, la cual, por definición, es común a todos los hombres y las mujeres de todas partes y todos los tiempos. Empero, ciertos factores no confirman esta aseveración. Uno de los legados más importantes de las investigaciones antropológicas es que reveló al animal humano en todas sus variedades: se descubrió que no hay dos sociedades organizadas de la misma manera. Supuestamente, si todos tuviéramos la misma naturaleza (sea lo que sea que esto signifique), no exhibiríamos tal variedad de conductas. El hecho de que todos seamos miembros de la misma especie antropológica, Homo Sapiens, no significa que todos tengamos los mismos pensamientos ó que nos comportemos de la misma forma ó que reaccionemos igual ante un problema ó circunstancia determinada.

Si nosotros afirmáramos que la resistencia al cambio es inherente a la naturaleza humana, significaría que estamos negando las múltiples excepciones a esa regla a todas luces presentes en nuestra propia cultura y experiencia. Tenemos a lo largo de la historia muchos ejemplos de personas a las que les motivan los cambios. En cualquier caso, los argumentos a favor ó en contra del cambio que introducen ó apelan simplemente al concepto de la naturaleza humana pocas veces obtienen conclusiones determinantes. Muchas veces las generalidades repercuten en inferencias poco acertadas, por ello, los científicos tratan de evitar el pluralizar a la raza humana, tratando de particularizar la resistencia al cambio en un ámbito espacial definido.

Por lo tanto, en todos los casos el cambio en una sociedad moderna es excepcional. Tienen que existir fuerzas concertadas que lo logren. En ocasiones el cambio puede ocurrir debido a una transformación en los valores, digamos, como resultado de cierto aprendizaje social que da a entender que ha llegado el momento de cambiar. También puede darse como resultado del liderazgo, aunque esto sucede raras veces, es difícil pero no imposible. Sobran ejemplos de hombres, mujeres y grupos que lo han logrado. Lo cierto es que nunca es un fenómeno aislado. De hecho, si las conclusiones de los antropólogos respecto de las sociedades tradicionales pudieran aplicarse a las sociedades complejas, un mundo en el cual el cambio fuera la regla se caracterizaría por un caos que llevaría a un colapso social. Por lo tanto, la sociedad debe tener siempre el pie en el pedal del freno; debe tener cierta predisposición a la tradición y al conservadurismo. No forzosamente lo que se hacía antes está mal.

Las personas se resisten de igual forma al cambio para bien que para mal, porque lo difícil es esa distinción; he ahí la complejidad. La ideología de la comodidad no hace distinciones entre resistir al llamado de Hitler a cambiar la sociedad, por una parte, y resistir al llamado de Churchill a resistir a Hitler, por la otra. De ahí que las sociedades adelantadas se vuelven resistentes al progreso, lo mismo que las pequeñas comunidades tradicionalistas. En general todos por igual se resisten al cambio.

Por lo tanto, en esencia, en una nación u organización moderna el desafío radica en que los líderes distingan para sus seguidores las diferencias entre un cambio moral e inmoral, virtuoso y perverso, verdadero y falso; algo que vale la pena contra algo que solamente nos hará perder tiempo y esfuerzo. El líder debe convencer a las personas de que ostenta el poder de la rectitud del cambio propuesto. Es más, el líder debe poder mostrar que el cambio propuesto es un paso necesario hacia el progreso.

Uno de los retos más importantes de los líderes es llevar a cabo los cambios y las transformaciones pero sin imposición, con convicción de todos de que el resultado será benéfico para todos, y no únicamente para unos cuantos del grupo, organización ó Nación. Tanto en el arte de gobernar como en el arte de dirigir un negocio, existen numerosos ejemplos de hombres y mujeres que han superado la resistencia al cambio en virtud de su liderazgo. Este liderazgo basado en valores, trabajo, esfuerzo y equipos podrá no ser para todas las comunidades, pero es la única vía efectiva a los líderes que desean ser agentes eficaces del cambio.<sup>65</sup>

En suma, hoy, en nuestro País, la transición que estamos experimentando es dolorosa, pero tenemos que cambiar. Para cambiar tenemos que enfrentar dos cosas; primero que tenemos que cambiar comportamientos, actitudes, perspectivas y legados culturales; mientras que, al mismo tiempo, tenemos que enfrentarnos a nuevas forma de ver las cosas, a nuevas tendencias y tecnologías, nuevas formas y maneras de hacer las cosas; pero lo que es un hecho, es que

---

<sup>65</sup> *El liderazgo del cambio*. Elaborado en México por Prentice Hall Hispanoamérica por la División de Computación y Soluciones Empresariales entre mayo y junio de 1996.

tenemos que cambiar. Los cambios no pueden ser de otra forma que radicales, absolutos y totales; nos referimos a cambios culturales y cambios de estilo.<sup>66</sup>

Finalmente el cambio siempre representa un reto, una resistencia; y claro, también supone que el lograrlo será difícil, arduo y al principio seguramente se pensará que los esfuerzos resultan infructuosos y que los recursos, siempre escasos, se están desperdiciando. Pero nadie logra algo sin intentarlo, el camino de guiar hacia el cambio es cosa laboriosa y penosa, pero el lograrlo recompensa con creces cualquier esfuerzo, cambiar uno ó muchos destinos para bien debe ser la meta de quien se proponga seguir este sendero.

Hemos hablado mucho de líderes y de liderazgo sin que hasta el momento lo hayamos intentado definir, explicar y acotar para efectos de este trabajo. Por razones de fácil entendimiento para el lector, creemos que es este el momento apropiado para hacerlo.

## **2.12 ¿Qué es el Liderazgo?**

Existen diversas opiniones sobre lo que es el liderazgo, muchos son los que opinan y pocos los que actúan y se comprometen con los conceptos hasta llevarlos a la práctica con éxito; podría este inciso versar sobre las más variadas aportaciones y las más profundas reflexiones; desde tiempos remotos hasta la actualidad, abarcando los conceptos de empresarios y hombres de negocios, de religiosos y militares, en fin de tantas y tantas profesiones y oficios como personas hay en el mundo. También podría revisar a los clásicos que han influido en la conformación de nuestro planeta. Sin embargo, aquí no se presentará de tal modo, la opción elegida es exponer de la manera más fiel y exacta lo que piensan del liderazgo los hombres y las mujeres que de alguna u otra forma han tenido en sus manos, ó han intervenido en la elección, del futuro de alguna nación, y sobre todo el de México.

“(…) debe ser hábil para tratar a todo tipo de personas, adaptarse a las distintas situaciones, y ser apto para prever y estar dotado de

---

<sup>66</sup> Kras, Eva. *La administración mexicana en transición*. México. Grupo Editorial Iberoamérica. 1991.

perseverancia. Debe ser enérgico de carácter, y contar con aptitudes para mandar de modo responsable. Deberá tener imaginación práctica para trazar estrategias de trabajo, y sobre todo, estará dotado de buen juicio y sentido común". "(...) hombres con cualidades innatas de liderazgo, con capacidad de cooperación, previsores ante contingencias, rápidos de aprendizaje de los hechos (...)".<sup>67</sup>

"(...) lucidez y habilidad de persuasión; seres humanos aptos para comprender las implicaciones políticas y administrativas de un problema, y darle solución. En fin, personas competentes para trabajar en equipo y ejecutar con fluidez los negocios públicos".<sup>68</sup>

### 2.12.1 Liderazgo: Un enfoque para la productividad en México

Mientras en México no se supere la idea de que el líder tiene que estar vinculado forzosamente a una vida política, la idea de liderazgo no encontrará su justa dimensión en la sociedad mexicana.

Para el caso de México, por lo menos, el liderazgo debe ser el ejercicio de una tarea irrenunciable; el líder no puede decir ahora no quiero influir con mis acciones y mis opiniones en la sociedad y ahora sí quiero hacerlo. El líder lo es en cualquier ámbito de su intrínseca dimensión personal; debe y tiene que contagiar una energía vital a cada una de sus acciones y decisiones; es por ello que la designación de las personas encargadas de guiar nuestros destinos en cualquiera de los distintos ámbitos, debe recaer en *personas con capacidad de comunicación, capacitadas y preocupadas por la calidad de su trabajo*.

Propone Aguilar Siliceo un cambio de mentalidad y de prioridades en todos nosotros para que la evaluación de nuestro actuar se haga con fundamento en estos nuevos temas. Para él un factor determinante en una cultura de productividad para nuestro País es el liderazgo; a lo largo de este inciso desarrollaremos su teoría.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Guerero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., p. 386 y 387.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Siliceo Aguilar, Alfonso. *Liderazgo para la productividad en México*. Op. cit.

Para ser productivo antes que nada hay que aprender a serlo y he ahí la primera tarea: estrategias educativas adecuadas. El líder como promotor del cambio debe iniciar una cultura de productividad, aquí la segunda tarea: crear, con el ejemplo, una atmósfera que invite a la productividad. Esta cultura debe ser sostenible a lo largo del tiempo, por lo tanto debe ser basada en valores que practique y enseñe el líder; aquí la tercera tarea. La cuarta tarea se refiere al cultivo y fomento de intangibles tales como el compromiso y el gusto por el trabajo; la fe y la confianza tanto en la empresa como en la Patria.

Como quinta tarea debemos compartir y concertar las metas y los objetivos: quien los ejecuta sin hacerlos suyos los condena al fracaso. Sostiene el autor que el liderazgo puede sustituir el escaso recurso tanto económico como tecnológico y lograr, aún con carencias fuertes, el objetivo; para ello propone un cierto perfil del líder productivo:

- (a) Persona vital: una persona con la energía y motivación suficiente para mantenernos con la vitalidad necesaria para desarrollar y potenciar nuestras virtudes y capacidades;
- (b) Conocimiento de uno mismo: necesito estar cierto de mis necesidades de crecimiento y trascendencia;
- (c) Interés por la salud y energía: el organismo humano tiene que estar en óptimas condiciones para poder respaldar nuestras acciones y permitimos llegar a la meta esperada; un régimen ordenado en nuestra vida personal y en el trabajo es un tema fundamental;
- (d) Una actitud de aprendizaje: aprender de las experiencias buenas y malas que se tengan en la vida, y más aún, reflejarlas en nuevas conductas y maneras de pensamiento;
- (e) Capacidad y actitud para el cambio: la capacidad de cambio determina la supervivencia, pero el cambio debe ser evolutivo, superior y formativo;
- (f) El sentido de logro, vitalidad y trabajo: el trabajo lejos de ser un agente de freno para la iniciativa y el perfeccionamiento de la calidad humana debe ser un medio por el cual el ser humano llene un espacio fundamental de su existencia; y es el saber que lo que ha hecho, además de ser suyo, ha contribuido a un bien superior tanto personal como colectivo.

(g) Planeación de vida y carrera: es necesario que a las personas nos sea evidente cuál es la perspectiva que tenemos cuando desarrollamos cada actividad, esto es, en que aspectos positivos de nuestra carrera influirá si hago ó si dejo de hacer determinadas cosas. La capacidad para planear y decidir libremente nuestra vida es fundamental.

También se propone para un liderazgo productivo en nuestro País una serie de habilidades y talentos necesarios:

- (a) Autoconfianza: el líder debe tener un alto nivel de seguridad en las decisiones y acciones que emprende.
- (b) Autocrítica: también debe tener la madurez necesaria para darse cuenta de los errores y corregirlas de inmediato.
- (c) Autoeducación: "Si el líder no se prepara para triunfar deberá prepararse para fracasar".<sup>70</sup>
- (d) Objetividad: el líder debe separarse de aquellos elementos subjetivos que le nublen la razón y la inteligencia.
- (e) Asertividad: característica por medio de la cual el líder puede expresar claramente su pensamientos e ideas y además respetar y entender perfectamente los de los demás.
- (f) Firmeza: fortaleza al actuar, al dirigir y al decidir. Fortaleza no es extralimitarse en las funciones, fortaleza es respeto.
- (g) Paciencia: saber escuchar, esperar y tener control sobre sí mismo.
- (h) Modestia: humildad y buen uso del poder.
- (i) Recibir retroalimentación: allegarse de información del exterior sobre el propio actuar.
- (j) Generosidad y capacidad de servicio: guiar requiere compartir, compartir implica servir a los demás.

El modelo continúa con habilidades y talentos que el líder debe tener para lograr una mejor relación con los demás, mismos que serán únicamente enunciados:

---

<sup>70</sup> Siliceo Aguilar, Alfonso. *Liderazgo para la productividad en México*. Op. cit. p. 126.

- 1) Comunicación
- 2) Consideración y atención a los demás
- 3) Convencimiento
- 4) Sinceridad y transparencia
- 5) Percepción y sensibilidad
- 6) Empatía
- 7) Delegación
- 8) Negociación

Para lograr aumentar la productividad en México a través del liderazgo productivo, valga la redundancia, el modelo del Maestro Siliceo Aguilar es muy completo y realmente tiene muchas propuestas muy interesantes tanto en sus conceptos como en sus implementaciones.

A manera únicamente de complemento y no con otra intención; y además enmarcados en nuestro tema de estudio: *“PODER EJECUTIVO Y LIDERAZGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. DE LA ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL A LA INSTITUCIONAL”* se propone incluir, entre otras:<sup>71</sup>

1.- Rendir cuentas y transparentar resultados. 2.- Ejercer el liderazgo a través de instituciones. 3.- Hacer instituciones eficientes y 4.- Desarrollar individuos desarrollando a la sociedad.

### **2.13 Tipos de Liderazgo**

Hemos visto, hasta ahora, lo que queremos conseguir; pero estamos conscientes, que, como en todo, existen varios caminos. Cada camino (forma de actuación) nos garantiza un resultado; he aquí, a manera aproximativa y no limitativa, una gran variedad de tipos, estilos y conceptos; que

---

<sup>71</sup> Nota del Autor: Véase último capítulo de esta investigación.

creemos que, bien mezclados, podrían empezar a garantizarnos lo que ya nos hemos planteado conseguir.

Dirigir es elegir un futuro y hacia él llevar a una organización o a un país ó a cualquiera que quiera seguir a alguien; la elección lleva consigo crear oportunidades y deducir circunstancias, con esto el liderazgo se reviste de empeño y afán de logro; pero no todos los tipos de liderazgo lo logran. ¿Cuáles son las diferencias?. ¿En qué radica que el éxito o el fracaso de los resultados?. La respuesta se tratará de encontrar diferenciando algunos tipos de liderazgo.

Existen, como hemos dicho, diferentes tipos de liderazgo, por ejemplo Mendieta y Nuñez menciona, entre otros: el líder organizador y el líder creador y carismático.

### **2.13.1 El líder organizador**

El líder organizador que es el que realiza la integración de un grupo, lo representa frente al Estado y ante los grupos sociales y lo dirige.

El líder organizador logra conformar equipos de trabajo que realizan labores concretas sobre un fin determinado. El líder organizador es uno de los principales representantes del tipo de líder que nuestro País necesita y como lo hemos afirmado, en cualquiera de los ámbitos. No es privativo de los altos puestos; es, o debiera ser, característica fundamental (adquirida o heredada).

### **2.13.2 El líder creador y carismático**

El líder creador y carismático que crea y abandera todo un movimiento social e ideológico, con una tendencia y una orientación definidas. Conduce a la sociedad organizadamente, ejerciendo sobre un pueblo ó un grupo determinado, tal ascendencia psicológica que puede llegar a la sugestión o al fanatismo.

"Se trata pues, pues, de algo excepcional, de un ser dotado de carisma que es, según Max Weber, la cualidad que pasa por extraordinario de una personalidad, por cuya virtud se le considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas o por lo menos específicamente extraordinarias y no asequibles a cualquier otra, o como enviado de Dios, o como ejemplar y en consecuencia como jefe caudillo, guía o líder".<sup>72</sup>

También existen otros tipos de líderes<sup>73</sup> como veremos a continuación:

### **2.13.3 El líder destructor**

El destructor, persona sin sentimientos. Es elegida para ocupar puestos de liderazgo por personas que no van a tener que trabajar bajo su dirección. En la justa medida del ejemplo, es nombrado por el consejo de dirección, es miembro de la familia dueña de la organización ó recurre a la política para abrirse camino. Por lo general el destructor es gente autoritaria, arbitraria y agresiva. El destructor es egocéntrico en extremo, que sólo ve el mundo desde su propia conveniencia y beneficio. No tiene la más mínima consideración por los demás y le resulta muy fácil aprovecharse de quienes actúan siguiendo las cortesías habituales de los negocios o de la vida personal. Aprovecha las situaciones para beneficiarse y no para beneficiar.

No todos los destructores son, por estereotipo, vulgares; algunos son tranquilos y educados. Son sus acciones y sus resultados los que los identifican. Una conducta que los distingue es que siempre piden que les propongan cambios y cuando eligen dichas proposiciones tratan a las personas que las hacen de forma burlona.

---

<sup>72</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad* pp. 253. FCE. México, citado en Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. Cit.

<sup>73</sup> *Los principios absolutos del liderazgo*. Philip B. Crosby. Elaborado en México por Prentice Hall Hispanoamérica por la División de Computación y Soluciones Empresariales entre Mayo y Junio de 1996.

Este tipo de líder no expresa ninguna preocupación por los sentimientos de la gente que lo rodea, su única contestación es "únicamente los fuertes sobreviven en este mundo tan competido".

#### **2.13.4 El líder desidioso**

El desidioso es un renuente aprensivo. Los desidiosos evitan el mundo ó tratan de inmovilizarlo. Es difícil lograr que uno de ellos llegue a una conclusión.

El líder desidioso es un individuo más agradable y atento que el destructor, pero las consecuencias de sus decisiones son igualmente catastróficas, con alguna diferencia del tipo anterior, ya que éste no lo hace de manera consciente ni con la intención de perjudicar como aquél, es simplemente su falta de acción, visión y previsión.

#### **2.13.5 El líder precavido**

El precavido está congelado en el tiempo. Vive de los éxitos del pasado, tratará siempre de repetirlos, nunca de superarlos. Cuando hablamos con él, nos dice por qué es necesario que comprendamos la forma en que operan los negocios; enfocado en aquello que le ha funcionado en el pasado y tratando de hacerlo mejor, pero realmente es repetir, no mejorar.

Los precavidos, al igual que los destructores y los desidiosos, no reconocen el talento cuando lo tienen frente a ellos. Suelen escoger a quienes son previsibles mientras que hacen caso omiso de quienes tienen verdadero valor.

#### **2.13.6 El líder preparador**

El preparador se enfoca en el progreso planeado, se detiene un momento y prevé. El estilo de liderazgo del planeador tiene que ver con el manejo del mundo real, en tiempo real, sueña y traduce ese sueño en hechos y soluciones concretas. Los preparadores se interesan por

aprender de los demás. Buscan incrementar sus conocimientos. Quieren estar enterados de lo que los rodea. Buscan el bienestar de los demás, hacen preguntas, son individuos agradables y muy serviciales.

### **2.13.7 El líder triunfador**

El triunfador es vibrantemente consistente. Este líder lo tiene todo: sus relaciones tienen éxito, sus transacciones son completas, sus estrategias están bien pensadas y comunicadas, las personas se sienten orgullosas de trabajar con él y las interacciones de negocios y personales tienen éxito.

Es posible reconocer a un triunfador cuando se está frente a uno. Reúne las mejores características, las potencializa; busca rodearse de talento, lo conserva y lo motiva a salir adelante.

### **2.14 Dirigir ó liderar: mostrando el temple**

Antes de continuar con el tema que nos ocupa en este capítulo bien vale la pena hacer un alto para preguntarnos si es lo mismo dirigir que liderar; si es lo mismo el quehacer directivo que el arte de ejercer el liderazgo.

A este respecto quien ha separado y distinguido perfectamente ambos conceptos es el Dr. Ballina Ríos<sup>74</sup> quien nos dice que el primero (dirigir) es el proceso de influir en las personas para que contribuyan a la consecución de objetivos y metas que se plantea una organización.

---

<sup>74</sup> Ballina Ríos, Francisco. *Teoría de la Administración*. Un enfoque alternativo. México. Mc Graw-Hill Interamericana editores, S.A de C.V. 2000.

La dirección es vista como un elemento racional por medio del cual se alcanza lo que se ha planeado; ello por medio de la autoridad y la coordinación de actividades.

Por su parte, continúa explicando el Maestro Ballina, al liderazgo en la práctica se le concibe:

“... como el proceso de influir en las actividades de los miembros del grupo mediante la motivación, la comunicación y la supervisión”.<sup>75</sup>

Pero en un sentido más amplio el líder es aquella persona que sustentaba atributos y características asociadas con el sacerdote, el guerrero ó el curandero.

Ahora veamos las diferencias que pudieran existir entre ambas figuras: por un lado las personas encargadas de administrar suelen ser sujetos pasivos que reaccionan de esa forma ante las metas; por el contrario los líderes piensan sus metas, desarrollan estrategias, evocan imágenes, deambulan entre los sentimientos de esperanza y logran lo que se proponen por medio del heroísmo; mientras que el director, aunque también los logra, lo hace gracias a su empeño.<sup>76</sup>

Como se ha mencionado, a lo largo de los años, se ha confundido el término liderazgo con el de dirección, a este respecto otra de las diferencias mencionadas es que los ejecutivos deben encargarse de ejecutar las decisiones que ya han sido tomadas; los procedimientos de control que tuvieren para cerciorarse de ello son todos aquellos vinculados a la disciplina y al cumplimiento de objetivos.

El liderazgo, por su parte:

“... no apela a un orden establecido o tradicional, ni fundamenta sus exigencias en derechos adquiridos: se sustenta en la entrega del líder a sus seguidores personales.”<sup>77</sup>

Queremos continuar el tema del presente capítulo plasmando una reflexión sobre el liderazgo:

---

<sup>75</sup> Ballina Ríos, Francisco. *Teoría de la Administración. Un enfoque alternativo*. Op. cit.

<sup>76</sup> Abraham Zaleznik, *Administradores y líderes, ¿diferentes?*, vo. VIII, México, Clásicos de la Administración de Harvard, 1986, pp. 75-86. En Ballina Ríos, Francisco. *Teoría de la Administración. Un enfoque alternativo*. Op. cit.

<sup>77</sup> Ballina Ríos, Francisco. *Teoría de la Administración. Un enfoque alternativo*. Op. cit.

“... el ... liderazgo ... es por definición, poco controlable desde arriba, desde la autoridad formal. En la mayoría de los casos, los verdaderos líderes no nacen o se forman, sino que las circunstancias los conforman, surgen a instancias de sus seguidores, en situaciones de crisis, de insatisfacción, indignancia, carencia o deseo”.<sup>78</sup>

Nos unimos a la distinción que hace Francisco Ballina entre liderar y dirigir; y la refrendamos cuando al inicio del presente capítulo mencionamos que se puede ser líder y acabar dirigiendo mal: se puede terminar por acabar con todo.

### 2.15 ¿Cómo opera el Liderazgo?

“Un Líder es mejor cuando la gente raramente sabe que existe (...)  
cuando su trabajo es hecho y terminado según lo dispuso y todos  
los demás dicen que lo hicieron ellos mismos(...)”

Lao Tse (libro de Tao, 600 a.C.)

El liderazgo es el motor que impulsa y mantiene vivo al Estado, involucra a los otros elementos, los guía en el cambio, según el futuro que se elija (estrategia) y marca el ritmo al concretar la habilidad en el manejo de la crisis.

Se parte de la base de que el liderazgo puede ser un fenómeno situacional, es decir, que se puede hablar de que una persona es líder cuando sus seguidores (en potencia ó activos) pueden decir que tiene entre otras cosas, las siguientes características: Esta persona es capaz. Esta persona quiere mi bien. Esto que me propone vale la pena, y se nota que está involucrada.

El liderazgo no depende sólo de una persona, (el líder), ó de varias (los seguidores), sino que lo determina siempre la situación, el liderazgo ó se tiene, ó se adquiere, lo encuentra a veces incluso quien no lo busca y hay quien buscándolo incansablemente no lo obtiene pues se centra sólo en las personas y se olvida, a veces, de las situaciones. El líder ante todo es un “oportunista de las situaciones” y si no son las adecuadas, las cambia y, si no existen, las crea.

---

<sup>78</sup> Ballina Ríos, Francisco. *Teoría de la Administración. Un enfoque alternativo*. Op. cit.

El liderazgo en la organización se manifiesta en tener la capacidad de atraer, retener, desarrollar y descubrir gente con talento superior, inclusive del mismo líder. Se necesita siempre actuar con buen juicio, de esta manera el control se transfiere a la propia persona, pues así como no hay mejor problema que el que no se tiene, no hay mejor control que el que no se requiere. La labor del líder es la de liberar el talento, asegurándose de ocupar, y hacer que los otros ocupen, las dos partes del cerebro (el izquierdo, lo rutinario, lo administrativo, y el derecho lo creativo, lo intuitivo).

Al conformar su equipo, el líder tiene clara la importancia de ir formando a su sustituto y de ir aprovechando la riqueza que le otorga la mezcla de talento, la mezcla de una experiencia que da la capacidad de inventar un futuro mejor con base en lo vivido y una juventud con el rigor técnico, que le permite ir a paso firme consolidando lo inventado; en esta consolidación del futuro, el líder piensa de una manera muy simple, manteniendo una visión de la realidad compleja y no al revés (visión de la realidad simple y pensamiento complejo); es por eso que uno de sus principales roles es el de ser *guardián de la simplicidad*, como única arma ante los parásitos que luchan por introducirse en los procesos y en las decisiones fundamentales para el Estado. Su labor está en evitar la degeneración natural de las cosas, de los procesos, el permanecer constantemente en una etapa de supervivencia, en no permitirse ni dejar que sus seguidores se duerman en sus laureles, en donde la comodidad, la saciedad y la complacencia distorsionen la dinámica que permiten buscar, estimular y alentar el cambio.

Un líder que dirige tiene que tener clara la visión y el rumbo, de lo contrario, si no se sabe a dónde se quiere ir, cualquier camino que se tome es bueno. Debe de ser capaz de entusiasmar y apasionar a su equipo de trabajo en base al futuro elegido para el Estado, y de mantenerlo hoy, sin filtrar, una realidad marcada por el rumbo y el ritmo que la sociedad imponga.

Su visión es una imagen ideal y única del futuro, es un estándar que implica la elección de valores, y que de suyo, no debe permitir ver hacia atrás, salvo que verdaderamente se quiera ir en esa dirección.<sup>79</sup>

Partiendo del hecho de que la naturaleza humana es universal, y que es el lado humano de la calidad lo que da arraigo y robustez a los procesos de cambio más que la frondosidad y apariencia que otorga el proceso tecnológico, para quien dirige, la gente debe ser la principal preocupación. En ella debe centrar sus mejores esfuerzos y consolidar su valor, porque sólo así se podrá tener seguridad aún ante fuertes vientos ocasionales, pues en una tempestad los árboles que sobreviven son los mejor arraigados a la tierra.

La fuerza del líder está en contagiar actitudes; los conocimientos se enseñan, las habilidades se desarrollan, pero las actitudes se contagian, de ahí su naturaleza magna en cuanto a que son semilleros benignos ó malignos según las características de los propósitos; el líder hace que sus seguidores no caigan en una pasividad reactiva que sólo permite ver de lejos a quienes siguen el ritmo ó a quienes lo marcan, pero sin ninguna participación valiosa en el cambio.

El líder es un "agente liberador" del Estado, en el sentido de dar a las personas los medios para que encuentren libertad en su trabajo, partiendo de que la libertad no está en poder hacer lo que se quiera, sino en tener pleno derecho a hacer lo que se deba; descansa en las fuerzas de otros pero potenciando su capacidad, no les niega su derecho a ser necesitados. Tiene confianza propia para confiar en otros, para delegar en otros la libertad de acción, y para involucrar a todos los niveles en un marco crítico, da apoyo a la mayor responsabilidad individual y a la capacidad para actuar rápidamente y con independencia, con esto, aumenta la satisfacción en el trabajo y mejora la comprensión de los riesgos y de los objetivos y metas. Delega responsabilidades, con responsabilidad; saber delegar no es nunca abdicar.

---

<sup>79</sup> Hernández Hernández, Gustavo. Berrondo Avalos, Eduardo. Arana de la Garza Rafael. *Compromiso Bital. Un proceso de cambio*. México 1995

El líder reta lo establecido, contagia su visión, permite a los demás que hagan, se involucra más intensa que extensamente, se obsesiona por el largo plazo y se apasiona por la ejecución, es un bastión entre la incredulidad y el cinismo, comunica en exceso, hace que se hable un lenguaje estrictamente común y único, elimina de raíz cualquier actitud que cuestione la importancia de lo que se sabe que hay que hacer, pone la muestra y da las gracias; con esta característica, el líder puede ir a la velocidad que quiera, ampliando y fundamentando la cuenta humana del Estado en las sólidas columnas de los cinco sentidos de su liderazgo:

Sentido común, sentido trascendente de la vida, sentido de responsabilidad, sentido de urgencia y sentido del humor.

El líder es siempre un protagonista del más radical antiprotagonismo.

Es tiempo de cambiar hoy, con la consideración de que el hoy no había existido nunca, no tiene precedente, ni ha existido jamás.

En base a la voluntad y al talento debemos construir ese futuro que podemos imaginarnos y que estoy seguro, podemos hacer realidad.<sup>80</sup>

## **2.16 El Liderazgo en acción: la toma de decisiones**

El liderazgo que se requiere es un liderazgo que traduzca los principios y los discursos en acciones concretas; somos una sociedad compleja con algunos intereses compatibles entre sus miembros; necesitamos estar institucionalizados y contar con instituciones sólidas y permanentes, ya que las actitudes se reflejan forzosamente en la nuestra conducta y una

---

<sup>80</sup> Hernández Hernández, Gustavo. Berrondo Avalos, Eduardo. Arana de la Garza, Rafael. *Compromiso Bital. Un proceso de cambio* Op. Cit.

comunidad no implica cualquier tipo de agrupamiento<sup>81</sup> sino uno regularizado, estable y permanente; por tanto institucionalizado.

Veamos por qué necesitamos acciones concretas; Huntington nos menciona que en una sociedad de compleja estructura, sus miembros dependen de la fuerza para organizarse; misma que a su vez estará subordinada al apoyo que unos y otros le brinden; y por tanto a su nivel de institucionalización.

Ahora que sabemos la importancia de la acción, veremos a qué tipo de acciones ó conductas nos estamos refiriendo. El liderazgo implica una “abdicación –para- la acción”<sup>82</sup> que el partidario realiza a favor de su líder. Se deja llevar aquél cuando éste empieza a seguir ese camino ó a tratar de alcanzarse proyecto que tiempo antes fue visto o quizás prometido. El seguidor ahora se deja mandar. Para llegar a ese futuro elegido se necesitan realizar actos y acciones que, como cualquier otro comportamiento humano, han de apegarse estrictamente a la clemencia de los procedimientos, métodos, y fines. No por tener la aprobación y la confianza de los seguidores se tiene por ende la aprobación ética de las acciones. Una determinada acción, jamás y por ningún método, podrá justificarse como buena no siéndolo bajo el imperativo categórico de beneficiar a los que han depositado la confianza en el líder. Este es una norma que impide que el líder se vuelva tirano.

“(…) debe motivarse a los altos funcionarios que toman las decisiones a basar sus opciones en el conocimiento profesional hasta donde sea aplicable, mediante una educación adecuada, incentivos y estructuras institucionales, como línea principal de la reforma del estado dirigida a perfeccionar la interfase entre el conocimiento y el poder.”<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> El término “agrupamiento” y varios conceptos del inciso de liderazgo en acción fueron tomados de la obra de Samuel P. Huntington. *El orden político de las sociedades en cambio*. Op. cit.

<sup>82</sup> Ginebra, Joan. *El liderazgo y la acción*. México. Mc Graw Hill - IPADE, 1994.

<sup>83</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op. Cit., p. 73.

En sus acciones, el líder deberá de apartarse de las tácticas “maquiavélicas” que cambian la Razón de Estado por los Crímenes de Estado.<sup>84</sup> El líder no deberá actuar con engaño, crueldad, tiranía, etc., so pena de perder con ello, entre otras cosas no menos importantes, su principal activo: la confianza que en él han depositado unos pocos ó quizá un pueblo entero.

Sin embargo, no todo el pensamiento de Nicolás de Maquiavelo fue negativo, existe por lo menos un ejemplo, sin duda existirán otros varios, de la forma en que un líder debiera comportarse; y la encontramos en su libro *Del Arte de la Guerra*<sup>85</sup> donde al referirse acerca de un amigo suyo (Cosimo Rucellai) dice: “No tuvo cosa tan suya incluso la vida, que no estuviese dispuesto a entregar por sus amigos, ni puedo imaginar qué empresa lo hubiera atemorizado si supiese que de ella dependía el bien de su Patria”. No habla él de los medios, pero creemos haber tratado ese punto en algunas ocasiones en esta investigación.

Entregamos nuestros sueños y nuestras aspiraciones a líderes honestos, capaces, positivos e inspiradores; pero no únicamente esperamos de ellos que nos inspiren, esperamos también que nos comuniquen las estrategias, que nos alienten a seguirlos y juntos podamos llegar a obtener esas metas que nos hemos propuesto, que se baje planeación al terreno de los hechos concretos. No olvidemos que el liderazgo es una conexión recíproca entre aquéllos que deciden conducir y aquéllos que deciden seguir.<sup>86</sup>

Para que nosotros confiemos en que serán correctas las acciones que realizarán aquellos hombres ó mujeres en los que hemos depositado algún aspecto de nuestro destino, primero deben haberse ganado nuestra confianza y ello se logra teniendo credibilidad; credibilidad en su persona, en sus actos, en sus aspiraciones, en fin, credibilidad en su proyecto de vida.

La credibilidad se obtiene a lo largo de muchos actos, no es algo que surja de la noche a la mañana; para creer tenemos que entender perfectamente la relación que existe entre el líder y

---

<sup>84</sup> Maquiavelo, Nicolás de. *El Príncipe*. México. Editorial Gernika, 1994.

<sup>85</sup> Maquiavelo, Nicolás de. *Del arte de la guerra*. México. Editorial Gernika, 1994., p. 13.

<sup>86</sup> Kouzes, Jim y Posner, Barry. *Credibilidad. Cómo los líderes la obtienen y la pierden; y porqué la gente la demanda*. España. Editorial Granica. 1996.

su sueño, cuanto más elevado sea, más y mejores cimientos deberá tener. Hablar de liderazgo y de acciones no tendrá sentido si no estamos convencidos que el líder cambiará las cosas y que nosotros mismos también podemos transformar y transformarnos.

En suma, el líder debe alejar sus acciones de prácticas indebidas y llevarlas a cabo de mejor manera mediante su capacidad de arrastre, sin perder por ello el recto juicio y el férreo control sobre sí mismo.

En diferentes épocas de la humanidad los líderes han sido juzgados por las empresas que han llevado a cabo, por la manera en la que han perseguido sus objetivos y también por los resultados que obtienen; así se mide a un líder: por el contenido de su carácter. El líder, independientemente de su forma de ser, de sus capacidades y de sus aptitudes, siempre deberá tener la constante a la que se refería el griego Tucíades:<sup>87</sup> “el conocimiento de su deber y un sentido del honor en los hechos”. Los verdaderos líderes deben ser personas honradas, honestas y sinceras, no porque los obtenga de alguna ley o regulación, sino porque tienen que regirse por los principios éticos; ser gente franca para poder inspirar confianza. El ser denominado y seguido como líder supone habérselo ganado.

Una última consideración a la relación entre el liderazgo y la acción y ambos junto con continuidad de las obras, es la de Niklas Luhmann<sup>88</sup> quien manifiesta la imperiosa necesidad de tomarse un momento y resolver quién continuará las acciones cuando éstas han llegado a su fin, quién las retomará y llevará el peso de sus consecuencias y hechos, en una palabra, quién dará seguimiento y potencialización a los primeros resultados.

---

<sup>87</sup> Hesselbein, Goldsmith y Beckhard. *El líder del futuro*. Madrid. Ediciones Deusto, S.A., 1996.

<sup>88</sup> Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. España Editorial Anthropos, 1997.

## 2.17 Liderazgo y sociedad

El programa de formación que en su tiempo estuvo vigente (...) se realizaba en un ambiente administrativo donde el funcionario se enfrentaba a circunstancias nuevas, para cultivar su objetividad, creatividad y comprensión. A través de la estadía desarrollaba su comprensión de sí mismo y de la comunidad social a la que servirá.<sup>89</sup>

El liderazgo se presenta como uno de los fenómenos más antiguos de las sociedades humanas. Cualquier gente ó grupo social necesita forzosamente una persona que los logre reunir o unificar, y además substituir dentro de un orden.

“El liderazgo es la dominación o dirección de la conducta de otros que lleva a cabo una persona que por motivos de aceptación voluntaria o por alguna forma de coerción actual o potencial, está en posición de ejercer tal poder”.<sup>90</sup>

El líder siempre ofrecerá un atractivo muy especial dentro de las sociedades por el papel que desempeña en ellas por el poder y la influencia que ejerce.<sup>91</sup> En la sociedad actual, la figura del líder resalta de forma importante, se necesita quién conduzca los nuevos rumbos en las reformas políticas y económicas, en suma y no limitativamente, las Reformas del Estado. Las condiciones sociales favorecen la aparición de los líderes, es ella el origen de su fuerza, él nace de una necesidad concreta, combinando la oportunidad y la habilidad. Detectar las oportunidades que en este sentido otorga la sociedad es tarea fundamental del líder, como también lo es detectar el momento propicio y saber sacar el mayor provecho para bien de la comunidad.

Su relación con la sociedad es tal que sin ella el líder sencillamente no existiría, es, con razón en ella que nace, es a ella a quien guía, de ella toma su fuerza, y una vez que le es dada, se

---

<sup>89</sup> “Plan de estudios de la Escuela Nacional de Administración” de 1946. En Molitor, André. *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. Madrid, UNESCO e Instituto Nacional de administración Pública. 1961 (1958). Pp. 177-178., citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., p. 232.

<sup>90</sup> Kimbal Toung, *Sociology*, pp 795 citado en Mendieta y Nuñez, Lucio. *Los Partidos Políticos*. Op. Cit.

produce un fenómeno, que es que el grupo queda dominado por él, totalmente sometido a su voluntad. El imperio de esa voluntad depende de dos factores: el carisma personal, el grado de perfeccionamiento y efectividad de la mecanización jerárquica del grupo.

Con todo lo anterior "surge el liderismo heteronómico del que Hitler fue, en esta época, ejemplo sorprendente. Una dirección popular dice Spengler, cuando se ha organizado se convierte en el instrumento de la organización y avanza incesantemente por ese camino hasta que la organización misma se convierte en instrumento de su jefe".<sup>92</sup>

El carisma del líder no es un don sobrehumano, el grupo mismo contribuye a su formación, de otro modo no se explica cómo individuos modestos, figuras mediocres, la víspera de ser investidos de poder se transforman, a partir de ese momento, en caracteres dominantes de proporciones titánicas, sorprendiendo a quienes los conocieron antes de la transformación.

Y es que todo hombre se supera en determinadas circunstancias; bastará que posean algunas cualidades latentes para que surjan llenas de potencia en un clima favorable. El líder que llega a dirigir una gran organización, al sentirse dueño de un poder grandioso y único, experimenta la sublimación de sus facultades.

Con el mando crece el individuo por encima de sí mismo y se convierte en centro de un mundo activo. El liderazgo es una mutua correspondencia de necesidades y satisfactores entre el líder y los poderdantes.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. *Los Partidos Políticos*. Op. Cit.

<sup>92</sup> O. Spengler, *La dirección de Occidente*, T. IV, pp. 278 Espasa Calpe, citado en Mendieta y Nuñez, Lucio. *Los Partidos Políticos*. Op. Cit.

<sup>93</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. *Los Partidos Políticos*. Op. Cit., pp. 81 y 82.

## 2.18 Visión de futuro

Cuando planeamos, cuando elegimos y diseñamos el futuro que queremos alcanzar, algunas veces "... los planes y los objetivos se ven como metas deseables, más no como compromisos, así que los logros son muy variables, dependiendo de las circunstancias".<sup>94</sup> Nos preguntamos entonces ¿Qué pasó, por qué no lo conseguimos?. La respuesta es que nos fallaron las formas, ó las personas, ó el equipo; en otras fuimos nosotros los culpables de no obtenerlo. Pero en las más de las ocasiones la respuesta es: nos falló todo.

Es por ello que "... persistencia e intensidad de las confrontaciones impone como tarea la búsqueda del consenso. Los pactos políticos e institucionales emergen como recurso para asegurar la viabilidad de la modernización. El carácter refundacional de la reestructuración, exige integrar y englobar actores e intereses en juego, establecer acuerdos sobre las condiciones del cambio y pactar sobre los objetivos del mismo. Pero no se convoca sobre la pugna de intereses, la redefinición de las relaciones de poder y las reglas que deben presidir el ejercicio del gobierno. Se integra y engloba sobre el compromiso de no-agresión; se acuerda sobre el respeto de los derechos establecidos y las prerrogativas obtenidas; se pacta sobre la definición de las reglas de juego, porque la negociación de las condiciones de negociación es la primera y más importante etapa del proceso de elaboración de un compromiso".<sup>95</sup>

La excesiva reflexión sobre nuestra historia podría llevar a pasar por alto los virajes que en importantes instancias diferencian suficientemente el presente y el futuro del pasado, puede hacer que uno se aferre nostálgicamente a imágenes del pasado irrelevante para la construcción de nuestro futuro, tendiendo a reforzar la inercia y el incrementalismo de las políticas de envergadura y produciendo de hecho puntos de vista estrechos en cuanto a la factibilidad de construir futuros muy diferentes del pasado aún cuando se basen en éste. Así, el

---

<sup>94</sup> Kras, Eva. *La administración mexicana en transición*. Op. cit. p. 33.

<sup>95</sup> La caracterización es de Terry Lynn Philippe Schmitter, en <<Los modos de transición(...)>>, op.cit, p.298 y 299 en Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., p. 117.

pensar en la historia es esencial y el ignorarla podría ser fatal, pero esto debe combinarse con la ruptura mental con el pasado como meta para una gran política.<sup>96</sup>

No existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente al cargo que se ocupa. Obviamente, no existe evaluación de rendimiento ni modo de saber qué conocimientos y habilidades se requieren para desempeñar en puestos específicos. En el diagnóstico referido se enfatiza el predominio de la tasa de continuidad en la permanencia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos. He aquí la causa de la burocratización, lentitud y costos del servicio público.<sup>97</sup>

Un país no tiene un futuro digno, decoroso y seguro si no proyecta a largo plazo, si no traza sus estrategias y planifica cuidadosamente cada uno de los temas de importancia nacional, cada uno de los temas de importancia para todos nosotros y para el mundo. Debemos contar con lugares y con gente lo suficientemente capaz y comprometida con México como para propiciar "(...) la utilización y difusión de metodologías nacionales de planificación, acordes con los requisitos del país"; (...) asesorar y colaborar "con el titular del Poder Ejecutivo nacional en la implementación de la política de cooperación internacional, a través de programas de formación de personal profesional en planificación (...)".<sup>98</sup>

Lo anterior no puede ser improvisado ni por personas ni por instituciones ni organismos; debe ser una figura creada ex profeso para cumplir cabalmente con esa función y que primordialmente se abocará a la promoción y capacitación de los servidores públicos del país, participará en su profesionalización, efectuará investigaciones y fomentará la cooperación técnica por sí mismo ó por medio de la colaboración de otras instituciones que resultan imprescindibles para garantizar el desarrollo de los niveles de conducción altos y medios, tanto

---

<sup>96</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op. Cit., p. 60.

<sup>97</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., p. 466.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 339.

del Gobierno central como de los entes descentralizados de las regiones y municipios, con el objeto de propiciar un manejo más eficiente de los programas gubernamentales.<sup>99</sup>

## 2.19 El líder del futuro

El líder del futuro necesitará muchos de los valores, principios y mecanismos que probaron funcionar de los líderes del pasado; hay muchos conceptos y actitudes que lejos de perder vigencia se fortalecen en el ejercicio de los tiempos. Las características de las que estamos hablando son, entre otras, la vista siempre puesta en el cambio, mano firme para guiar, una voz que sea única por el consenso que logra, y de las más importantes, una actitud que logre inspirar aunada a una personalidad lo suficientemente fuerte para convencer.

Los líderes del futuro tendrán que pensar las cosas de una manera global, darse cuenta que el mundo se está transformando en una gran comunidad; los que antes buscaban primordialmente satisfacer necesidades y superar expectativas dentro de su ámbito de influencia, ahora deben pensar en el cumplimiento de las mismas pero en una comunidad aún mayor, una comunidad total: una comunidad de clase mundial.<sup>100</sup>

El término cosmopolita no debe ser entendido como personas que siempre se están desplazando de un lugar a otro; por el contrario debe ser entendido como una persona que ha abierto su mente a nuevas ideas, a nuevas formas y técnicas, pero por sobre todo que, ha abierto su intelecto a nuevas personas para formar grupos de trabajo enriquecidos por las distintas vivencias, culturas y formas de ser y actuar; cosmopolita no es un asunto de kilómetros, es un asunto de actitudes y disponibilidades. James M. Kouzes y Barry Z. Posner<sup>101</sup> nos ofrecen siete lecciones para liderar con éxito el futuro:

---

<sup>99</sup> Ibid., pp. 341-343.

<sup>100</sup> Los líderes de clase mundial: la fuerza del espíritu de asociación por Rosabeth Moss Kanter en F. Hesselbein. M. Goldsmith. R. Beckahard. *El líder del futuro*. Ediciones Deusto S.A. 1996 España.

<sup>101</sup> Siete lecciones para liderar el viaje hacia el futuro por James M. Kouzes y Barry Z. Posner en F. Hesselbein. M. Goldsmith. R. Beckahard. *El líder del futuro*. Op. Cit.

Lección uno: los líderes no esperan.

No debemos esperar autorizaciones para poder emprender cambios que estamos seguros que van a funcionar, por el contrario debemos formar equipos, diseñarlos y lanzarlos a la aventura de dirigir para mejorar; pero esperar, jamás. El cambio es preciso se dé en el momento oportuno, no en ningún otro.

Lección dos: el carácter es importante.

El carácter debe ser lo suficientemente fuerte, estable y seguro para lograr transmitir seguridad en los objetivos. La gente tiende a seguir a personas con claridad de objetivos, conceptos y valores; la credibilidad empieza por la persona y continúa con el proyecto, más no de la forma contraria.

Lección tres: los líderes tienen la cabeza en las nubes y los pies en la tierra.

La credibilidad que tanto se admira en los líderes debe ser fomentada o fundamentada por la realidad en los conceptos y en lo alcanzable de las metas. La fórmula que se desea que posea es aquella que es capaz de conjuntar el logro de los sueños con las aptitudes y capacidades que se tienen disponibles en ese momento en el grupo.

Lección cuatro: los valores compartidos tienen mucha importancia.

Para que las personas sigan al líder, éste debe conjuntar los intereses del grupo para agruparlos en una misma escala de valores; si los valores son diferentes (si los caminos son diferentes) los lugares a los que se llegará son distintos; cuando no hay unidad en el medio, no la hay en la consecución.

Lección cinco: usted no lo puede hacer solo.

Al formar equipos lo que tenemos que procurar es la dependencia de los unos con los otros; establecer objetivos complementarios, donde el obtener uno presuponga forzosamente la obtención de otro; los objetivos disyuntivos separan al grupo.

Lección seis: el legado que se deja es la vida que se lleva.

El líder logra que las personas crean en él y en su proyecto cuando existe una relación directa entre lo que se dice y lo que se hace; cuando hay una coherencia absoluta entre lo que se pide y lo que se da.

Lección siete: el liderazgo es un asunto de todos.

El liderazgo no es un asunto que no pueda ser aprendido; sostienen los autores que el liderazgo no está reservado para unos cuantos y que los demás deben resignarse a nunca tenerlo; por el contrario, mencionan, el liderazgo es un conjunto de actividades visibles y que por ende se pueden aprender y repetir. Liderazgo, entendido de esta manera, es mostrar lo mejor de nosotros mismos y tratar de encontrar y aprender de lo mejor de los demás.

Otra cualidad de los líderes encargados de guiarnos en el futuro será la de centrar esfuerzos en el "cómo ser".<sup>102</sup> Este tipo de cualidades nos muestran que al líder le queda claro que la mejor arma para enfrentar los tiempos venideros son las personas, los equipos y los trabajos en conjunto; en ellos cree y para ellos trabaja. Tienen como base y fundamento el propiciar que las relaciones entre las personas se basen en una responsabilidad compartida. Reconoce el significado de las vidas y esfuerzos realizados por las personas que colaboran con él y premia la lealtad y apego a principios, normas y valores.

Después de tantas características y rasgos que buscamos y proponemos para los líderes del futuro, nos surge una pregunta: ¿Qué características tienen que tener hoy las personas que seguramente serán eficaces como líderes en un futuro y de qué forma lo podría llegar a ser cualquier persona que se lo proponga ?. La respuesta parece estar en los escritos de Beckhard: "Estos gigantes poseen varios rasgos en común, entre ellos la gran fuerza de su ego, la aptitud para pensar estratégicamente, una orientación hacia el futuro y la creencia en ciertos principios fundamentales del comportamiento humano. Poseen fuertes convicciones y no dudan en

---

<sup>102</sup> El líder que se centra en el "cómo ser" por Frances Hesselbein en F. Hesselbein, M. Goldsmith, R. Beckahard. *El líder del futuro*. Op. Cit. p153.

exponerlas. Son políticamente sagaces. Saben cómo utilizar el poder tanto para la eficiencia como para el bien mayor tal como ellos lo ven. Son también empáticos por cuanto tienen la aptitud de “entrar” en las mentes de las personas con las que se relacionan.”<sup>103</sup>

Pero la pregunta que nos hicimos (¿Qué características tienen que tener hoy las personas que seguramente serán eficaces como líderes en un futuro y de qué forma lo podría llegar a ser cualquier persona que se lo proponga?) pareciera no estar del todo contestada o por lo menos no nos sentimos satisfechos únicamente con la lista de las cualidades anteriormente descritas, porque quizá lo que le falta son los ¿Cómo lograrlo?; las formas y las maneras en cómo obtenerlas, descubrirlas y/o desarrollarlas. Creemos que una respuesta más completa estaría formada uniendo a ellas (las características de Beckhard) el pensamiento de Leider<sup>104</sup> cuando afirma que la tarea fundamental del liderazgo es el autoliderazgo. Veamos este nuevo concepto.

El autoliderazgo es conocerse a sí mismo, hacer un recuento de los valores personales, las capacidades, los defectos y las limitaciones; para cambiar a los demás primero hay que cambiar uno mismo, para liderar a los demás primero hay que liderarse a sí mismo, para convencer a los demás primero hay que estar convencidos de uno mismo, para poder transmitir un proyecto primero hay que tenerlo, para guiar al País, primero hay que guiar a nuestras familias y antes que eso hay que sabernos guiar nosotros mismos. En suma es aquí donde las palabras de Covey toman mayor relevancia y hacen mayor sentido, él nos dice: las victorias públicas son anteceditas por victorias privadas.

## **2.20 El líder y sus valores**

Antes de entrar al tema de los valores que esperamos encontrar, tener y desarrollar en cada uno de nosotros y en los encargados de dirigirnos (por así haberlo decidido libremente), veamos, a manera de preámbulo, un tema toral e inseparable al de los valores: el compromiso.

---

<sup>103</sup> Sobre los líderes futuros en F. Hesselbein. M. Goldsmith. R. Beckahard. *El líder del futuro*. Op. Cit. p. 158.

Es común en nuestro País que adquiramos compromisos de manera ligera; esto es, los adquirimos únicamente para complacer a un superior ó como una declaración de buenas intenciones y deseos,<sup>105</sup> y no como una responsabilidad que lleva implícita nuestra reputación, nuestro nombre, nuestro prestigio y mayor aún el beneficio ó el perjuicio (con nuestras acciones o a falta de ellas) de aquellos planes que pudieren llevarnos a la situación nacional que quisiéramos tener y pertenecer. Es necesario comprometernos verdaderamente con nuestro trabajo, con las personas con las que trabajamos, con las empresas ó instituciones a las cuales servimos y con el País. Para ello es necesario tener o desarrollar ciertos valores que deberán pasar a formar parte integral de nuestras vidas, valores que deberán verse reflejados en cada una de una nuestras actividades y que deberán distinguimos siempre; valores que le impriman un sello personal y permanente a nuestras palabras y acciones concretas.

Debemos "(...) elegir personas cuyas cualidades determinantes son la inteligencia, un buen sentido común, la integridad personal y la capacidad para aprender (...) poseer una gran agilidad mental, capacidad de discernir y analizar lo esencial de asuntos delicados y facilidad para expresarse con claridad así de palabra como por escrito".<sup>106</sup>

Entre otros, algunos de los valores que se deberán elegir para darle consistencia al cambio, y que más que una lista de palabras pegadas a la pared con un buen marco que solamente funcionan como escenografía, son:

---

<sup>104</sup> La tarea fundamental del liderazgo: el autoliderazgo por Richard J. Leider en F. Hesselbein. M. Goldsmith. R. Beckahard. *El líder del futuro*. Op. Cit.

<sup>105</sup>Kras, Eva. *La administración mexicana en transición*. Op. cit.

<sup>106</sup> Laso Vallejo Gregorio. *La Función Pública en Inglaterra*. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1965. P. 108. citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Op. Cit., pp. 385 y 386.

### **2.20.1 Honestidad**

Debemos ser honestos con las ideas: decir las cosas como son. Hablar claramente. También tenemos que aceptar nuestros errores, decir cómo y en qué me equivoqué, y cómo lo voy a arreglar. No se vale cerrar los ojos y detener las palabras, que nunca se nos olvide: el que no hace, no se equivoca. Otra característica de la honestidad es que debemos ser muy duros e intransigentes con el error, pero muy suaves y transigentes con las personas. Cuando se corrija, cuidar la forma: nunca hay excesivo cuidado en el manejo de la forma. Comprender.

Tenemos, para ser hombres honestos, que hablar con datos ó no hablar. Las simples anécdotas sin fundamentos no tienen ningún sentido, atrasan el proceso para tomar decisiones razonables. Debemos diagnosticar antes de prescribir y no al revés. No obviar, esperando que los demás hagan algo que hemos pensado sin ni siquiera habérselos dicho. Tampoco juzgar sin por lo menos habérselo dicho a las dos partes. Por último no engañar ni timar a la gente. Hay mil formas de engañar y de engañarnos. No ocultar información.

### **2.20.2 Lealtad**

Recordemos que si estamos en la administración pública, es porque queremos, por tanto nuestra lealtad con el sector en el que se trabaje se manifiesta en seguir las reglas que se han aceptado, nuestra libertad se usó al elegir el lugar de trabajo, la libertad del sector está en establecer esas reglas para trabajar. Lealtad es no exhibir a las personas, primero se habla con ellas y si no cambian, se escala pero no al revés. En principio, siempre se hace referencia a los problemas, no a las personas.

### **2.20.3 Humildad**

La humildad está en saber escuchar a los demás y no pretender aparentar que lo sabemos todo (es imposible), la humildad para aprender de los demás ha demostrado ser una de las mejores herramientas en la formación de equipos "... una de las maneras más efectivas para estimular la participación y desarrollar el máximo potencial de los subordinados".<sup>107</sup> La humildad de la que hablamos es humildad en el trato, humildad en los conceptos, en las formas y procedimientos; en una expresión: humildad al dirigir, humildad al servir.

### **2.20.4 Integridad**

Integridad es ponerse en los zapatos del otro. Tener la voluntad de comprender sinceramente el punto de vista de los demás. Un mismo perfil en la gente supone una misma potencia de logro, no un comportamiento predeterminado. Un hombre íntegro es aquél que busca unidad en la diversidad. Siempre agrega talento para multiplicarlo, no agregado administrativo. Hombres íntegros y sobretodo instituciones íntegras son aquéllas que no confían más en las habilidades individuales que en la suma de las habilidades interrelacionadas.

Somos lo que hacemos, estemos ó no en el lugar de trabajo. Todos los aspectos de nuestra vida reflejan nuestros grados de integridad. Debemos de tener una cara y razones de lo que hacemos.

### **2.20.5 Responsabilidad**

Responsabilidad es tener la capacidad de manifestar la nuestra primero: esto puedo hacerlo y esto no. Los encargos que nos hacen están en función de nuestra capacidad de dar confianza. Responsabilidad es tener confianza en alguien, por tanto, no es descuidar ó dejar de

---

<sup>107</sup> Kras, Eva. *La administración mexicana en transición*. Op. cit. p. 69.

supervisar. En temas de responsabilidad y su ejercicio siempre hay algo que debemos aclarar: Delegar no es abdicar (ya se ha comentado). Responder a los encargos es responder a la confianza. Cuando predicamos con el ejemplo, lo que estamos realizando es hacer lo que decimos. Usar el poder para lograr un cambio propio y un cambio del entorno es actuar con responsabilidad. Acabar con la cultura del heroísmo es responsabilizarnos de nuestras propias conductas y por ende de nuestros resultados. Prever instituciones de manera responsable es: ver de lejos donde estamos y a lo lejos donde queremos estar.

### **2.20.6 Disciplina y Respeto**

Las decisiones acertadas las toma la razón, por tanto, la razón y el bienestar común deben predominar. Cuidado y respeto también debe tenerse por los recursos materiales, esto es, por las herramientas de trabajo. Respetarse es no imponer por el hecho de la imposición misma. Tenemos que tener respeto a la creatividad de las personas y no hacer que trabajen movidas por amenazas y con temor, tampoco dejar de ser rígidos por ahorrar disgustos. El líder y su equipo deben tener respeto por el tiempo y las necesidades de los demás. También se tiene que tener respeto al descanso siempre en una sana convivencia de relaciones humanas.<sup>108</sup>

### **2.20.7 Autocontrol y Autorregulación de la conducta**

El líder tiene que aprender a dominarse a sí mismo: Dominarse es conocerse, entenderse y controlarse. El autocontrol es contener emociones y sentimientos por propia fuerza interior. La autorregulación es consecuencia de ese control y se refiere a la forma en la que podemos volver a dirigir esfuerzos, pensamientos, decisiones e impulso.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Hernández Hernández, Gustavo, Berrondo Avalos, Eduardo, Arana de la Garza, Rafael. *Compromiso Bitel. Un proceso de cambio*. México 1995. Op. Cit.

<sup>109</sup> Siliceo Aguilar, Alfonso. G.-Angulo Belloc, Bernardo. Siliceo Fernández, Fernando. *Liderazgo: el don del servicio*. Op. cit.

## 2.21 Ética Pública

Por mucho tiempo se ha sostenido erróneamente que los funcionarios públicos saben lo que se espera de ellos en la conducción del quehacer público y conocen lo que es conducta correcta y conducta errada. Quizás esto fue cierto cuando el estado administrativo era más pequeño. Quizás cuando se dio gran énfasis a la ética profesional y cuando ésta fue promulgada firmemente, también pudo haber sido cierto. Las pruebas y la decadencia obvia de la moral pública y de la conducta individual indican que los funcionarios se muestran al parecer más ambiguos respecto a la ética pública, mientras que los postulantes más jóvenes aparentan completa ignorancia. Cualesquiera que sean las razones subyacentes, el desempeño de la administración pública está siendo afectado adversamente. Ya no puede asumirse que los funcionarios públicos distinguen lo correcto de lo incorrecto. La tarea que tiene ante sí la administración pública es la de aclarar los códigos de ética, publicarlos y publicitarlos, impartirlos y crear ambientes que los hagan cumplir, pero esto no es fácil. Requiere de oficinas con personal especializado, responsable de la eficacia de los programas de ética y de la restricción de la conducta pública adversa, quejas sobre el manejo, participación pública. El público tiene una presencia insuficiente en la administración pública.

Ampliación de las investigaciones. La administración pública acomete muchas investigaciones pero no sobre ella misma. Aún quedan demasiados secretos.<sup>110</sup>

Todas las capacidades: creación y transferencia eficiente de tecnología, toma de decisiones eficaz, capacidad de liderazgo y capacidad para afrontar el cambio deberán encuadrarse en un marco valorativo, en consonancia con los intereses nacionales.

"El administrador público tiene actualmente en la región responsabilidades de gran significación para el conjunto de la comunidad, dado el peso del Estado en el proceso histórico y ellas

---

<sup>110</sup> Caiden, Gerald. Revitalización de la Administración Pública. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP.No.91. 1996, pp. 44-47.

pueden seguir aumentando su significación del proseguir las tendencias a la expansión del sector público. Aunque disponga de muy importantes capacidades en todos los planos antes expuestos, ellas no aportarán finalmente a los objetivos nacionales si su utilización no está presidida permanentemente por sólidas creencias y valores éticos de carácter colectivo e individual. Sin ellos, todos los diseños de perfil que se efectúen serán no integrales y por ende insuficientes".<sup>111</sup>

Lentamente al principio, con fuerza arrolladora después, se impuso a los interesados en los problemas del personal administrativo la convicción de que la moralidad no basta para administrar bien; que la honradez, por profunda que sea, no capacita a una persona para llevar cuentas, trazar un puente o dirigir una oficina. No sólo es preciso evitar que el acceso de una persona a un cargo esté en función de sus servicios al partido; no sólo es preciso que esta persona sea honrada; es necesario que tenga capacidad y preparación.

Esto es algo esencial si el Estado ha de ampliar sus objetivos, incluso si ha de sobrevivir.<sup>112</sup>

## 2.22 Nicolás de Maquiavelo: dos enseñanzas

El pensamiento de Nicolás de Maquiavelo es cuestionado, con justa razón, en muchos de sus conceptos por la forma de tratarlos y por los principios que lo rigen; este inciso no trata de justificar ó acusar el pensamiento de un hombre, únicamente trata de obtener de su obra *El Príncipe*<sup>113</sup> algunos consejos útiles<sup>114</sup> para el líder que creemos que debemos ser cada uno de

---

<sup>111</sup> Kliksberg, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Instituto Nacional de Administración Pública de México. México. Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 83.

<sup>112</sup> Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Capítulo II. Una perspectiva más concreta: Los Movimientos, los Hombres, los Motivos. Madrid. Editorial Tecnos, S.A.. 1961, pp. 54.

<sup>113</sup> Maquiavelo, Nicolás de. *El Príncipe*. Op. cit.

<sup>114</sup> "Cualquiera puede enseñarnos algo. A lo mejor nosotros mismos somos tan arrojados que conseguimos que nos enseñe algo alguien que era menos arrojado que nosotros. Y también el que no nos parezca muy arrojado tiene arrosos escondidos. Además, el que no es arrojado para uno puede serlo para otro. Las razones son muchas. El hecho es que hay que escuchar con respeto a cualquiera sin por ello eximirnos de pronunciar juicios de valor; o de saber que aquel autor piensa de modo muy distinto al nuestro, que ideológicamente está muy lejos de nosotros. Pero también el más feroz de los adversarios puede sugerirnos ideas... Pero aquel episodio me ha enseñado que si se quiere investigar no hay que despreciar ninguna fuente, y esto por principio". En Eco, Humberto. Como se hace una tesis. México. Editorial Gedisa. 1992. Pp. 175 y 176.

nosotros y nuestros gobernantes. Mayor análisis de su obra no es, ni mucho menos, materia ni objetivo de esta investigación.

La primera enseñanza es sobre la importancia de la formación de equipos de trabajo y la hallamos en el capítulo XXII “De los Secretarios del Príncipe” donde menciona:

“No es punto carente de importancia la elección de los ministros, que será buena o mala según la cordura del príncipe. La primera opinión que se tiene del juicio de un príncipe se funda en los hombres que lo rodean si son capaces y fieles, podrá reputárselo por sabio, pues supo hallarlos capaces y mantenerlos fieles; pero cuando no lo son, no podrá considerarse prudente a un príncipe que el primer error que comete lo comete en esta elección”.<sup>115</sup>

Queremos tratar de extraer en este párrafo la importancia que le dio Maquiavelo a la formación de un equipo de trabajo: capaz y fiel. Si entendemos capaz como aquella cualidad necesaria para pensar el futuro, diseñar el camino y lograrlo; y si entendemos fiel como aquella característica necesaria de todo líder con respecto a sus ideales, a sí mismo, a los de sus seguidores y a ellos mismos, podremos darnos una idea más clara de la imperiosa necesidad en la elección de los colaboradores.

La segunda, a nuestro parecer, es sobre la humildad intelectual y la encontramos en el capítulo XXIII “Cómo huir de los aduladores”:

“Porque esta es una regla general que no falla nunca: un príncipe que no es sabio no puede ser bien aconsejado y, por ende, no puede gobernar...”.<sup>116</sup>

Proponemos que este párrafo se entienda como la necesidad de que nuestros gobernantes escuchen a los demás; que pongan atención a todas las demandas de todos los sectores y no caigan en una actitud de soberbia que para algunos es consecuencia inevitable del ejercicio del

---

<sup>115</sup> Maquiavelo, Nicolás de. *El Príncipe*. Op. cit.

<sup>116</sup> Maquiavelo, Nicolás de. *El Príncipe*. Op. cit.

poder. Si comprendemos así las cosas podremos deducir que la sabiduría al gobernar (humildad) es directamente proporcional a la capacidad que tengamos de servir a los demás.

### 2.23 Stephen R. Covey: Liderazgo centrado en principios

Stephen Covey<sup>117</sup> en su obra titulada: *El liderazgo centrado en principios*<sup>118</sup> comienza con plantearnos cuestiones tales como la manera en la cual podemos equilibrar nuestra vida personal con la vida profesional, sentirnos plenamente felices y además, mantener, con libertad, el control sobre las personas.

A lo largo de toda la obra el autor sostiene principios básicos para lograr el ser líderes en lo que nos proponamos, sea en nuestra propia familia, en un grupo de amigos, en nuestras organizaciones y aún en el propio Estado.

Una de las afirmaciones que a mi punto de vista es pilar del pensamiento de Covey y que he adoptado como parte de la hipótesis que planteo y que trataré de sustentar en esta Tesis es:

“... de las victorias personales preceden las públicas...”.

El autor nos señala a lo largo de la obra que las cosas fáciles, rápidas y sin esfuerzo no pueden funcionar en una granja;<sup>119</sup> donde primero se debe preparar la tierra, luego se debe sembrar, a

---

<sup>117</sup> Stephen Covey es considerado una de las más importantes autoridades mundiales en el desempeño humano. Ha enseñado principios de liderazgo y habilidades en Management a líderes de los negocios, la educación y la política por más de 25 años. Su cartera de clientes incluye a más de la mitad de las empresas de Fortune 500 y cerca de mil organizaciones más pequeñas. Fue fundador y presidente del Centro de Liderazgo Covey, que recientemente se fusionó con la compañía de capacitación Franklin Quest. En 1991, recibió el premio McFeely del Consejo Internacional de Management por sus contribuciones a los campos de Management y educación. Es autor de *The Seven Habits of Highly Effective People*, libro que vendió más de 7 millones de ejemplares y se mantuvo primero en la lista de bestsellers del New York Times por más de cinco años. Recibió su MBA de Harvard University y realizó un doctorado en Brigham Young University, donde también fue profesor de Comportamiento Organizacional y Management. Bill Clinton señaló la obra de Covey como un libro que debe ser leído por cada trabajador estadounidense para fomentar la productividad de esa nación. En época reciente Vicente Fox Quesada y un grupo selecto de personas recurrieron a sus conocimientos en la materia.

<sup>118</sup> Stephen R. Covey. *El liderazgo centrado en principios*. México. Editorial Paidós. Primera Reimpresión. 2000.

<sup>119</sup> Se hace la alegoría para ejemplificar una situación real con un principio natural.

continuación cultivar, regar y abonar, para después, en plena madurez de la siembra, cosechar. Las organizaciones humanas deben regirse por principios y leyes universales; así como la tierra aplica principios de equidad, integridad y justicia, así las organizaciones deben imitarlos.

En toda la obra hay conceptos y reflexiones que serán rescatados, enunciados y comentado en este trabajo; el orden en el que serán abordados obedece únicamente a un intento de guiar paso a paso al lector.

Primeramente trataremos conceptos tales como el de valores, después principios, características del líder y los diferentes tipos de liderazgo que maneja el autor y las condicionantes para desarrollarlos:

Valores:

- Confianza: el ser humano puede poseer retórica, estilo e inclusive intención, pero sin confianza en uno mismo, en los demás y los demás en uno mismo no se alcanza el éxito perdurable
- Integridad personal

Principios:

- Leyes naturales evidentes por sí mismas y que tienen un valor intrínseco
- La violación a los principios correctos es la decadencia de las sociedades
- Los individuos son más eficaces y las organizaciones más poderosas cuando ambos están guiados y gobernados por principios que han probado ser inmutables
- Los principios deben estar fundamentados en cuatro dimensiones que son seguridad, guía, sabiduría y poder
- Interdependencia: una relación con los demás de yo-gano-tú ganas. Una relación de alto nivel como individuo y como parte fundamental de un equipo de trabajo

## Liderazgo

### Cuadro comparativo entre el liderazgo y la administración

<b><u>Liderazgo</u></b>	<b><u>Administración</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Tiene que ver con: dirección, visión y eficacia</li><li>✓ Se concentra en la gente</li><li>✓ Extrae su poder de valores y principios</li><li>✓ Consiste en inspirar y motivar personas</li><li>✓ Talento para la creación de equipos</li><li>✓ Fomenta el respeto mutuo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Tiene un rol de producción, multiplicador del trabajo</li><li>✓ Organiza recursos para la obtención de mayores ganancias</li><li>✓ Tiene que ver con establecer estructuras y sistemas para alcanzar las metas</li><li>✓ Se concentra en la eficiencia</li><li>✓ Tiene como parámetros la logística, los métodos, los parámetros, los proceso y los procedimientos</li></ul>

De la tabla anterior podemos concluir que uno no excluye al otro ni viceversa, por el contrario, son complementarios y ambos necesarios, simplemente herramientas diferentes.

El liderazgo supone ejercer una determinada influencia sobre los demás, influencia sobre nosotros e influencia sobre las situaciones, es por ello que creo necesario detenernos unas líneas para, a manera tareas importantes, enumerar los puntos que para Covey son indispensables ejercitar todos los días y en cualquier situación:

1. Abstenerse de la displicencia ó de decir cosas negativas
2. Ser paciente con los demás
3. Hacer una distinción entre las personas y su comportamiento o labor
4. Ayudar a los demás de forma anónima
5. Escoger la respuesta proactiva

6. Cumplir las promesas que hacemos a los demás
7. Concentrar actitudes en nuestro círculo de influencia
8. Vivir según la ley del amor
9. Suponer siempre lo mejor en los demás
10. Primero procurar comprender
11. Recompensar las actitudes francas y honestas
12. Responder comprensivamente
13. Tomar la iniciativa cuando nos ofendan
14. Admitir errores, disculparse y pedir perdón
15. Hacer oídos sordos a las discusiones
16. Relacionarse de persona a persona
17. Renovar el compromiso con las cosas más comunes
18. Dejarse influenciar primero
19. *Aceptar a la persona y a la situación*
20. Preparar la mente y el corazón antes de hablar
21. Hablar a pesar de las diferencias
22. Reconocer que tenemos que dedicar tiempo a la enseñanza
23. Dejar establecidos los límites, las reglas, las expectativas y las consecuencias
24. No ceder ni hacer concesiones, cada quien debe responsabilizarse de sus actos
25. Estar en el punto exacto y en los momentos cruciales
26. Emplear el lenguaje de la lógica y el de la emoción
27. Delegar con eficacia
28. Hacer que los demás participen en proyectos importantes
29. Capacitar
30. Dejar que las consecuencias naturales nos muestren el camino correcto

## Características del líder:

- Humildad: Humildad para discernir hasta dónde las capacidades están alineadas con los principios necesarios para destacar
- Las transformaciones importantes son, generalmente, el resultado de una valiente ruptura con las tradicionales formas de pensar y actuar
- La sensibilidad a las necesidades de los demás es precedida por la dureza y el conocimiento que sobre nuestra persona tengamos
- La auto estima es algo que emerge desde adentro; se adquiere por la aprobación de los demás
- Pasión por los detalles: las grandes cosas se cumplen ó se logran a través de pequeños medios
- Los resultados del líder son producto de sus decisiones, planes y metas; nunca de su estado de ánimo ó circunstancias
- El líder logra una mentalidad de abundancia, esto es, que el éxito que pueda yo tener no significa el fracaso de los demás y tampoco el éxito de los demás impide el mío

## Tipos de liderazgo

### 1.- El liderazgo eficaz:

Es valorarse a uno mismo y a su vez, subordinarse a fines y principios superiores.

### 2 - El liderazgo proactivo:

Es aquél que nace de la idea de que no estamos condicionados por las circunstancias por las que atravesamos, por el contrario somos producto de la energía y de la visión que le imprimamos a las personas y a los tiempos; somos producto de nuestras actitudes, valores y todo ello, plenamente controlado por nosotros en un ejercicio de libre albedrío.

### 3.- El liderazgo de transformación:

Centra su acción en la necesidad humana de que nuestra vida tenga un significado; fundamenta sus acciones en la moral y la ética; se preocupa por los fines y los valores; los objetivos a largo plazo que traza jamás comprometen de forma alguna sus valores y sus principios humanos; sabe desarrollar, cuidar y potenciar el talento de las personas; reconoce a las personas y recompensa las actitudes que de manera significativa retribuyen positivamente al proyecto trazado y las tareas y metas que encarga son siempre un desafío personal e intelectual para el equipo

Este tipo de liderazgo ó mejor dicho su cabal ejercicio requiere de visión, iniciativa, paciencia, respeto, persistencia, valentía, y como afirma el autor, también se necesita fe

### 4.- El liderazgo transaccional:

A diferencia del liderazgo de transformación, el transaccional reconoce la necesidad humana de tenerse que ganar la vida a través del cumplimiento de tareas; centrar sus esfuerzos en temas tales como el poder, el puesto; es afín a temas de carácter político; se centra en el corto plazo; trata de entender a la perfección las relaciones humanas para con ello atenuar las interacciones entre los hombres y garantiza ganancias a corto plazo

### 5.- El liderazgo estratégico:

Los países, las empresas, las familias y aún nosotros en lo individual necesitamos tener un pensamiento estratégico en cualquiera de las decisiones que queramos tomar. Las personas siguen a los líderes de este estilo ya que la relación que se establece suele, por lo general, ser mucho más estable y duradera que la sola consecución de los fines. He aquí las razones que justifican la aseveración:

- Brinda dirección y visión
- Motiva por medio del amor y la construcción de equipos complementarios
- Se basa en el respeto mutuo
- Está más preocupado por la dirección y los resultados que por los métodos, sistemas y procedimientos

- Está plenamente consciente de que para salir adelante se necesita trabajo duro y en equipo

#### 6.- El liderazgo centrado en principios:

La propuesta de Covey de un liderazgo centrado en principios supone primero una actividad personal y necesaria para ejercerlo plenamente: Superamos a nosotros mismos antes que tratar de superar situaciones o actuaciones determinadas. Se justifica plenamente el tener que ser primero líderes de nosotros mismo y luego ejercitarlo frente a los demás en aras de servirlo. He aquí una breve descripción de ello; el liderazgo en principios toma como premisas las siguientes:

- Se fundamenta en la nula posibilidad de violar leyes naturales, comprenden que ellas son tan reales en la dimensión humana como lo son en la física
- Hombres y mujeres que trabajan y centran su vida y relaciones en principios naturales
- Es un paradigma de transformación
- Es un tipo de liderazgo que se pone en práctica de adentro hacia fuera
- Se aprende continuamente, se tiene vocación por servir, se irradia energía positiva, se cree en los demás; es un tipo de liderazgo donde el líder dirige su vida en forma equilibrada, ven siempre la vida como una constante aventura, son sinérgicos y siempre se ejercitan para la autorrenovación
- Provee de fines que elevan a las personas además de que las ennoblecen
- Brindan a las personas la oportunidad de sentirse orgullosas de su propio trabajo
- Buscan que las personas ejerciten su propio autocontrol y autodirección
- Quieren que su vida tenga un significado y una finalidad
- Determina las consecuencias de las acciones

Ahora veamos algunos impedimentos para ejercer un liderazgo pleno:

Un liderazgo se ejerce a plenitud siempre y cuando se ponga atención en no caer en ninguna de las siete circunstancias que a continuación se describen:

- 1 - No existen valores ni una misión compartidos
- 2.- No existe rumbo estratégico ó la estrategia está mal desarrollada
- 3.- Alineamiento deficiente entre todos sus componentes
- 4.- Estilo equivocado
- 5.- Mala técnica
- 6 - Poca confianza
- 7.- Falta de integridad

Antes de terminar el breve análisis a la obra del autor y cerrar con comentarios y reflexiones queremos tratar un último tema que nos parece fundamental para el sustento del presente trabajo y es: la familia. Si en verdad creemos que la familia (en este caso la mexicana) es la base de la sociedad y, como parte fundamental de ella las instituciones de este País, tenemos que empezar a trabajar en la familia (entendida como parte indivisible y fundamento de la sociedad) para lograr que las personas construyan, dirijan y perpetúen instituciones fuertes, instituciones líderes, he aquí algunas consideraciones tanto del autor como del presente trabajo

Hagamos una similitud entre una cabeza de familia, un líder (en cualquier ámbito) y el Presidente de la República:

- ✓ los tres deben trabajar para construir la autoestima de las personas en su particular alcance de responsabilidad
- ✓ los tres deben fomentar el carácter basado en principios, normas y valores
- ✓ los tres deben descubrir las características de las personas, convertirlas en talentos, desarrollarlas y potenciarlas
- ✓ los tres deben crear condiciones tales que lejos de existir el peligro de rebelión y desacato, se logre un ambiente de pertenencia, goce, disfrute y responsabilidades compartidas
- ✓ los tres deben tratar de establecer un modelo a seguir (basado en principios)
- ✓ los tres deben creer y confiar en sus personas
- ✓ los tres deben proporcionar apoyo, recursos y retroalimentación

Es por lo anterior que el liderazgo no es un título ó un encargo ó una tarea, es por el contrario, una forma de vida y un compromiso con uno mismo y con los demás

Antes de terminar este inciso no queremos dejar de mencionar que los conceptos de Covey nos hacen reflexionar en la persona humana, en el tener que vencernos antes de vencer; en el centrar nuestras fuerzas primero en nosotros mismos y luego potenciarlas hacia los demás. Lo que Covey propone a lo largo del texto es ganar la victoria de la naturaleza humana, pero primero de nuestra propia naturaleza humana y con ello tendremos asegurado el liderazgo frente a los demás.

También nos propone una filosofía, como él la llama, de abundancia; esto es, no creer que se ha progresado cuando se descubren las debilidades ajenas, por el contrario considerar la vida como una misión y reírnos de nosotros mismos y no a expensas de los demás. Un excelente punto en la obra es no condicionar nuestra forma de ser y de actuar a la complacencia de los demás ó a su beneplácito; por el contrario no tributar excesiva reverencia a las personalidades del gobierno y centrarnos en lo que somos ó mejor dicho en lo que debiéramos ser una vez ganadas las batallas personales

Por último dos factores a considerar: el primero las metas y el segundo el servicio. Con relación a las metas vuelve a enseñarnos que la verdadera grandeza del ser humano está en la permanencia del pensamiento y de las acciones y éstas sólo permanecerán cuando se cumplan; pero el cumplir supone que alguien creyó en nosotros y creyó porque se dio cuenta que no sabemos fallarnos a nosotros mismos, la seguridad de cumplirnos da seguridad en el cumplimiento a los demás. En cuanto al servicio, retoma otra vez el dominio primero que hay que tenernos (la mente debe dominar al cuerpo) y menciona que no se puede decir que se sirve a los demás si uno no es dueño primero de sí mismo; otra vez una invitación a profundizar en temas personales antes de profundizar en temas de otra naturaleza y de otras naturalezas.

## 2.24 Credibilidad: un asunto de varias personas

Ahora revisemos un tema fundamental del liderazgo: credibilidad. Para ello hemos analizado y retomado, entre otras, la obra de Jim Kouzes y Barry Posner<sup>120</sup> y algunos conceptos de Covey

El liderazgo depende, en gran medida, del reconocimiento que de él hagan las demás personas; es por ello que si los poderdantes consideran que el líder ha cumplido con la función que le fue encomendada, que sus expectativas fueron cubiertas y aún superadas, es probable que vuelvan a seguirlo ó a encomendarle tareas ó acciones en futuras ocasiones.

Hoy hemos perdido la confianza en que existen verdaderos líderes capaces de obtener los resultados y alcanzar las metas que de ellos se esperan; pero veamos algo: hace muchos años las mercancías que comprábamos eran las que estaban al alcance de nuestras manos, la calidad era una característica secundaria al producto y es gracias a la suma de voluntades que hemos sido capaces de exigir y obtener aquellos productos que cumplen con los más altos estándares. ¿Por qué no hacemos la misma labor de exigencia sobre los resultados y las cuentas que deben rendir los líderes que hemos seleccionado? Nuestro nivel de exigencia será directamente proporcional a la calidad obtenida

### 2.24.1 El liderazgo implica servir

No considero al liderazgo como una posición.  
No considero al liderazgo como una capacidad.  
Considero al liderazgo como una relación

Phil Quigley, Pacific Bell<sup>121</sup>

El liderazgo es y debe ser una relación que existe entre personas donde alguien decide guiar y alguien decide seguir. El liderazgo que no es conceptuado como un instrumento para servir a los

---

<sup>120</sup> Kouzes, Jim y Posner, Barry *Credibilidad Cómo los líderes la obtienen y la pierden; y porqué la gente la demanda*. Op. cit

<sup>121</sup> Kouzes, Jim y Posner, Barry *Credibilidad Cómo los líderes la obtienen y la pierden; y porqué la gente la demanda* Op cit p 35

demás y orientado principalmente en dar antes que recibir podrá ser considerado como una relación de cualquier tipo, menos aquella que defiende y sostiene este trabajo: un liderazgo basado en el servicio.

### **2.24.2 Credibilidad: una ventaja competitiva**

Al principio de los tiempos el modelo exitoso era aquél que se basaba en la dominación, en la relación de plena subordinación entre las personas; en relaciones basadas en principios de obediencia ciega y nulo cuestionamiento de los resultados. Estos esquemas han generado desconfianza en las relaciones humanas; no ha sido un juego ganar-ganar para ambas partes; en ocasiones únicamente se ha visto beneficiada una parte del binomio.

Ahora el liderazgo basado en la credibilidad y en el servicio pretende romper estos paradigmas de las relaciones humanas, en una palabra lo que se quiere cambiar es la forma de dirigir para llegar a un fin común. Citamos a J A. Autry quien nos dice: "Convertirse en manager tiene mucho que ver con aprender las metáforas; convertirse en un buen manager tiene mucho que ver con utilizar las metáforas; y convertirse en líder tiene mucho que ver con cambiar las metáforas"<sup>122</sup> Agregaríamos a la aseveración que convertirse en un líder por servicio implica ganar credibilidad a través de las acciones, promesas cumplidas y, porqué no, a los resultados exitosos.

Precisamente aquí es donde podemos encontrar una ventaja competitiva como institución, sociedad, asociación ó Estado en temas de liderazgo. Aquellos mandantes y poderdante que están dispuestos a romper los paradigmas de las relaciones tradicionales y de los eventos a través de interacciones de conocimientos y experiencias estarán en una posición más cómoda y estable para enfrentar nuevos tiempos.

---

<sup>122</sup> J A. Autry, *Love and Profit: The Art of Caring Leadership* (Nueva York: Morrow, 1991), 71 en Kouzes, Jim y Posner, Barry. *Credibilidad. Cómo los líderes la obtienen y la pierden; y porqué la gente la demanda.* Op. cit. p. 40

La credibilidad, es, por tanto, el fundamento y cimiento del liderazgo; es ella la que primero se gana para después decidir si ha de seguirse a cierta persona ó movimiento. La credibilidad es la materia prima que da la suficiente holgura para crear y alcanzar los sueños.

Podríamos, para enriquecer el trabajo, aunar al tema de credibilidad conceptos de Covey tales como aquél en el que afirma, y que hemos revisado, que las victorias privadas anteceden a las victorias públicas. Credibilidad implica, en cierto modo y en gran medida, prestigio y reputación. El prestigio de cumplir con las cosas que hemos prometido y la reputación necesaria y suficiente de haberlas alcanzado con éxito. Pero ello presupone un ejercicio constante y sin tregua; donde los valores, los principios y las capacidades son puestas a prueba en cada momento; y donde la certeza del resultado es inminente al final del camino. Recordemos que las causas compartidas requieren personas capaces de guiar, con, primero, probada credibilidad personal. Para terminar este inciso afirmamos que los líderes capaces de inspirar son aquellos que elevan la autoestima de las personas a las que dirigen; y la autoestima únicamente se puede elevar cuando creemos plena y ciegamente en quien tenemos al frente de la dirección de nuestro propio rumbo.

Por otro lado y sin pretender agotar el tema diremos que la credibilidad, hoy, está fuertemente minada por razones como traición, escándalo, intolerancia falta de vocación de servir a los demás, etc. En suma, el liderazgo basado en credibilidad en las personas marca la diferencia entre las naciones, las instituciones, las sociedades y las familias exitosas.

### **2.24.3 Credibilidad: creer en un mismo ideal**

Lo que propone Gardner no es un líder que de la noche a la mañana y con una fórmula mágica termine de una vez por todas con los problemas y situaciones que nos aquejan; por el contrario sugiere un líder lo suficientemente empático y creíble como para poder estar seguros que entiende cada una de las cosas que se necesitan y más aún, comparte las necesidades y los valores que pudieren estar en juego. La credibilidad no se exige, sencillamente se gana día a

día con base en el esfuerzo y en la comunicación. La credibilidad es otorgada cuando se tiene, por lo menos, la percepción de que se comparten las situaciones y las realidades

“Los poderdantes son leales al líder cuando, consciente o inconscientemente, consideran que éste es capaz de resolver los problemas y satisfacer sus necesidades, cuando el líder simboliza sus normas y cuando la imagen del conductor (ya sea que corresponda o no a la realidad) es coherente con el ambiente interno de mito y leyenda”.<sup>123</sup>

## **2.25 El Liderazgo en la administración pública. El caso de México.**

“( ...) la empleomanía fundada en clientelas nutridas por la improvisación y el amateurismo, y sustentadas por prácticas administrativas ancestralmente ajenas a la profesionalización”.<sup>124</sup>

Si dirigir se concibe como la acción de elegir un futuro y como la forma de conducir hacia él al Estado, el liderazgo se revestirá de un componente de empeño y de afán de logro. Tenemos que reafirmar algunas precisiones acerca de este tema: se puede ser un buen funcionario público sin ser un buen líder, se puede ser líder y acabar dirigiendo mal, ser líder no quiere decir ser buena persona, ser líder no significa necesariamente ser querido; un gran hombre ó una figura histórica puede no ser un líder

Hay herramientas útiles para mover al Estado hacia el futuro que se ha elegido, entre otras y como hemos visto, están los Procedimientos de Avance, como son, precisar, enseñar, medir, premiar y castigar.

El liderazgo es, en principio, una cualidad personal distinta de la capacidad para dirigir. Ser buen administrador público supone elegir bien el futuro del Estado, estructurar bien el equipo,

---

<sup>123</sup> J. W. Gardner, *On Leadership* (Nueva York: Free Press, 1990) 28 y 29 en Kouzes, Jim y Posner, Barry *Credibilidad. Cómo los líderes la obtienen y la pierden, y porqué la gente la demanda* Op cit p. 45

<sup>124</sup> Guerrero Orozco, Omar *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez* Op. Cit., p. 459

establecer bien los sistemas de información y de control y de gobernar las actividades para ir hacia ese futuro elegido. Ser líder supone, además, una cualidad complementaria: El arrastre.

Algunas ideas al respecto son: El líder es una persona con gran visión estratégica; el liderazgo es una peculiar capacidad para comunicar la visión. El líder es un poderdante, una persona que sabe conferir poder, que delega para que la gente haga la visión, lo que hace el líder es señalar una estrella, es decir, marca una dirección creativa, el liderazgo es la capacidad para manejar la complejidad, el liderazgo es el manejo del cambio <sup>125</sup>

“Uno, las realidades políticas deben tomarse como una restricción, pero no de manera estrecha o rígida. En parte al menos, el profesionalismo en el arte de gobernar debe concebir la capacidad de estadista como la destreza de hacer lo necesariamente posible, en contraposición con el adagio de percibir la política como el arte de lo posible de manera conservadora”.<sup>126</sup>

La estrategia que se emplee le dará al Estado la ventaja necesaria a nivel mundial para salir adelante. Las estrategias pueden ser muy variadas, según la época y la etapa concreta por la que está atravesando el país; las naciones tienen éxito cuando las circunstancias del país apoyan el seguimiento de las estrategias; lo que funciona bien en un país debe llevar a una ventaja competitiva, el número de atributos nacionales influye directamente en la facilidad o en la dificultad de darle seguimiento a una estrategia; esto es, desde el tipo de servidores públicos que se pueden tener, hasta la forma en que éstos se desempeñan. Crear ventajas competitivas exige mejoras e innovaciones, encontrar mejores formas de competir, mejorar incesantemente los procesos del Estado. Los Estados logran salir adelante en la medida en que las circunstancias nacionales brinden un apoyo en esta nueva forma de hacer las cosas.

Crear alguna ventaja requiere una fina sensibilidad para percibir las necesidades y empatarlas con nuevas formas de dirigir y con la voluntad política de asumir nuevos riesgos; se triunfa cuando el entorno nacional así lo permite, se triunfa cuando las estrategias se implantan a tiempo y cuando son agresivas; se fracasa cuando no se reciben las señales correctas.

---

<sup>125</sup> Ginebra, Joan. *El liderazgo y la acción*. Op. Cit.

Mantener la ventaja por mucho tiempo requiere mejorar las fuentes. Mejorar exige nuevos métodos, técnicas y tecnologías más refinadas, así como inversiones continuas. Las naciones triunfan cuando están presentes las técnicas, los recursos y el personal capacitado (verdaderamente capacitado en el correcto desempeño del Servicio Público) necesarios para modificar en forma flexible las estrategias. Quien únicamente imita y se queda estático está irremediablemente condenado al fracaso, quien invierte en investigación, en recursos y profesionalización de la gente sale adelante.

Mantener lo anterior exige un continuo cambio que resulta para algunos incómodo y organizativamente difícil. Se tienen que crear presiones sanas que derroten la inercia y fomenten la mejora y la innovación continua. Las naciones fracasan cuando se interrumpen los procesos de mejora.<sup>127</sup>

Debemos luchar por "(.) contar con nuevos funcionarios capaces de desempeñarse en funciones de asesoramiento y dirección en un régimen democrático. Estos servidores públicos debían ser formados para saber tomar decisiones, estar provistos de espíritu crítico, tener aptitud para analizar situaciones, e interpretar informes y documentos. La índole de su función es generar el cambio en la administración pública del país, y por tanto, contar con la capacidad de aplicación de técnicas modernas de gestión administrativa para inducir innovaciones".<sup>128</sup> Mientras tanto, la administración pública se ha dejado sorprender por quienes son anti públicos completamente ó anti administración pública. Es preciso establecer una distinción entre los dos.<sup>129</sup>

Los que son anti administración pública hacen patente la necesidad de la autoridad colectiva, la intervención gubernamental y la mancomunidad, pero quisieran minimizar la interferencia del gobierno y el monopolio virtual de la burocracia pública en la distribución de los bienes y servicios. Durante las últimas décadas han hecho causa común en sus ataques contra el Estado administrativo, la planificación y la regulación públicas, la burocracia, los gastos

---

<sup>126</sup> Dror, Yehezkel *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op. Cit., p 71

<sup>127</sup> Porter, Michael E *La ventaja competitiva de las naciones* España Editores Plaza Janes, 1991

<sup>128</sup> Guerrero Orozco, Omar *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez* Op. Cit., p 306

gubernamentales, el sistema tributario, la empresa pública, el sistema de bienestar social y los subsidios. En pocas palabras, quieren menos administración pública simplemente porque es administración pública. Prefieren la administración privada, sea porque está al margen de su tendencia ideológica, ó por la convicción de que el desempeño público es inferior. Ideológicamente, la administración pública no puede hacer gala de mucha fortaleza.<sup>130</sup>

En los países del tercer mundo la forma no correcta de hacer administración pública ha proliferado en las últimas décadas. Sea que el estado administrativo aumente ó disminuya, habrá nuevos intentos por mejorar el desempeño del sector público a nivel mundial. "Hacer más con menos" ya es un refrán universal. Hoy el reto es lograr más beneficios con menores recursos, y las formas de hacerlo no se han aprendido en el momento indicado ya que en épocas de bonanza se desperdició un recurso valioso: el tiempo. Ahora el público reclama más valor por su dinero. Ello debe traducirse en políticas públicas más eficaces, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, inversiones públicas más productivas y una mejor gerencia económica. Al mismo tiempo, la población exigirá un control público, presentación de cuentas y participación mayores. El blanco obvio será el despilfarro, el fraude y el abuso conjuntamente con la corrupción en todas sus formas y las buropatologías evidentes. En resumen, el futuro se empleará no atacando o defendiendo la administración pública, sino reformándola.<sup>131</sup>

Cualquiera que sea la forma que adopte, el Estado administrativo desempeña, ha desempeñado y continuará desempeñando un papel importante en la vida diaria de todos.<sup>132</sup> En consecuencia, la calidad de vida se ve grandemente afectada por lo bien o mal que el individuo sea tratado por los funcionarios públicos y otros agentes del estado administrativo. La mala administración pública es una calamidad para todo el mundo, aún cuando un individuo no tenga razones personales para sentirse agraviado. La noción de que alguien más tiene razones reales para sentirse agraviado es por demás desconcertante, primero porque la mala administración pública ha perjudicado innecesariamente a un conciudadano, y segundo porque la siguiente ocasión

---

<sup>129</sup> Caiden, Gerald *Revitalización de la Administración Pública* Op Cit., p. 30

<sup>130</sup> *Ibid*, pp. 30 y 31

<sup>131</sup> *Ibid*, p. 34

podría ser uno mismo quien resultara lesionado. En términos ideales, nadie debería resultar dañado. En la práctica, mucha gente resulta más perjudicada de lo que se revela ó admite. Solamente un pequeño porcentaje de gente atropellada se queja públicamente y muchos de ellos no tienen idea de cómo resarcir esa situación en caso de que persista.

Aún cuando no se pueda terminar con la corrupción, sus formas principales como son el fraude electoral y el soborno pueden minimizarse de estar el gobierno y el público deseosos de erradicarlas.

Se necesita algo más contundente que las oficinas tradicionales de Organización y Métodos y los servicios de gerencia para enfrentar la mala administración pública. Nada inferior a una reforma administrativa institucionalizada lo hará. Esto requiere de agitación y patrocinio persistentes por parte del público, fuerte respaldo político, recursos adecuados, pericia profesional y administradores públicos con capacidad de respuesta. La administración pública no puede hacer tanto por sí misma. Necesita ayuda de la comunidad entera, no sólo de las víctimas de la mala administración pública, sino de los dirigentes públicos deseosos de hacer de la reforma una alta prioridad y de identificarse a sí mismos con los esfuerzos de reforma, así como también de las partes interesadas cuyo orgullo profesional no les permite ser complacientes independientemente de lo bien que se desempeñe la administración pública.<sup>133</sup>

“¿Cómo puede mejorar la administración pública cuando está agobiada por críticas injustas y prejuiciadas, desprovista de recursos suficientes para hacer siquiera un trabajo razonable, y perdiendo personal competente y experimentado sin muchas perspectivas de contratar a gente que los reemplace, desmoralizando de este modo a los que se quedan atrás quienes cuentan los días que les faltan para salir de allí?”<sup>134</sup>

Algunas veces es verdaderamente inevitable aplicar el tratamiento de cuchillo de cirujano. Existen organismos públicos defectuosos, con rendimientos tan insatisfactorios y rutinas tales,

---

<sup>132</sup> Ibid , p 41.

<sup>133</sup> Ibid , p 43.

que ellos mismos no pueden corregirse. No obstante, la mayoría de las entidades públicas no son tan malas. Sus fallas no necesariamente son algo que no puedan remediar. El tratamiento brutal general es usualmente desatinado.<sup>135</sup>

Con todo, existen ciertos factores de primer orden que podrían elevar el desempeño en su totalidad aparte de los requisitos obvios de mejor dirigencia pública, sistemas perfeccionados de elaboración de políticas, revisión de normas y legislaciones, modernización de las instituciones, recursos adicionales, personal más competente, mejor capacitación, mayor productividad y descentralización, todos los cuales son altamente deseables y fortalecedores: Desburocratización. La burocracia y el papeleo excesivo son temas de importante consideración.

Ciertas áreas del gobierno y de la administración pública se han considerado siempre al margen del examen público (esto es, el público no tiene derecho a saber), mientras que otras áreas han estado y continúan estando ocupadas por profesionales y burócratas autoritarios que se han guardado celosamente de que sus reservas sean divulgadas al público. La administración pública tiene ante sí el reto de diseñar mecanismos públicos más efectivos que den fe de las acciones de los funcionarios.

El reto que aquí se plantea, y que reafirma el sentir de reconocidos autores en la materia, creemos que debe empezarse a atacar a través del liderazgo; pero no cualquier (tipo de liderazgo), porque a lo largo de nuestra historia hemos experimentado algunos y son, por todos conocidas, las funestas consecuencias. El liderazgo que proponemos para llevar al Estado Mexicano a donde queremos es el liderazgo por el servicio.

La información, bajo su forma ascendente y descendente, mejora la calidad y la efectividad de las decisiones; permite, en efecto, conocer el estado del medio y tomar en cuenta la reacción previsible de los grupos sociales afectados, permite también disipar las eventuales reservas o

---

<sup>134</sup> Idem

<sup>135</sup> Ibid 44

resistencias de los administrados poniéndolos en situación de comprender las colindancias de las elecciones efectuadas. La tradición de secreto deja progresivamente su lugar a una voluntad de transparencia que modifica, por lo menos superficialmente, las relaciones entre el aparato burocrático y los ciudadanos.<sup>136</sup>

La creación de un creciente número de centros de decisión relativamente autónomos, dotados de competencias propias, tiene como mira desatorar la cúspide de la jerarquía y mejorar la eficacia de la acción por medio de una especialización acrecentada.<sup>137</sup> Otros pensadores, como Norbert Elías,<sup>138</sup> han apreciado, por el contrario, cuán significativo resulta en la lucha de las fuerzas sociales por el poder, alcanzar el dominio sobre el factor determinante del tiempo, esto es: determinar el ritmo temporal de vida y trabajo.<sup>139</sup>

“Un rasgo fundamental del profesionalismo en el arte de gobernar deberá ser el intenso interés por las estructuras e instituciones, como recursos y bases de políticas y restricciones a éstas, como objetos de políticas, y como entes influidos por políticas aun cuando no estén dirigidas a ellas”.<sup>140</sup>

“La concentración en las opciones críticas debe combinarse con perspectivas coherentes, que consideren decisiones discretas dentro de un punto nacional y supranacional, teniendo cuidado de equipar el manejo desigual de opciones específicas, aunque críticas, con un enfoque congruente. Esto es tanto más esencial debido a la tendencia presente en el diseño de políticas, de tratar con visión miope decisiones aisladas sin considerar los conjuntos de decisiones como un todo”.<sup>141</sup>

---

<sup>136</sup> Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle. *La Ciencia Administrativa*. IV Desarrollo Instituto Nacional de Administración Pública México Fondo de Cultura Económica, 1983, pp 98

<sup>137</sup> *Ibid*, p 99

<sup>138</sup> Op. cit (en n 10), pp 17 y ss. (fijación del tiempo por los sacerdotes), pp. 20 y ss (monopolio eclesiástico y después estatal de determinación del tiempo), p 43 (sincronización), p 92 (tiempo físico y social) en Bullinger, Martín *La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad* Revista de Administración Pública Ensayos sobre la nueva Administración Pública Instituto Nacional de Administración Pública, A C. México INAP No 91, 1996, p 145.

<sup>139</sup> Bullinger, Martín. *La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad* Op Cit , p 145

<sup>140</sup> Dror, Yehezkel *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op Cit, p 57

<sup>141</sup> *Ibid*, p 62.

La difusión misma del poder de decisión no tiene efecto desintegrador, desde el instante en que la fragmentación de quien decide está compensada por el desarrollo de las negociaciones en el seno del aparato. El proceso de toma de decisiones pasa después por una concertación entre las diferentes unidades administrativas especializadas, de las cuales ninguna puede por sí sola efectuar elecciones complejas

En contrapartida del fenómeno de especialización, las decisiones "intersectoriales", al poner en juego a varias administraciones y al estar basadas en una larga confrontación de puntos de vista, son ahora la regla. No obstante, los diferentes interventores administrativos no tienen una capacidad idéntica de negociación y de oportunidades iguales para hacer prevalecer sus opciones.

El sistema de actores permanece estructurado y jerarquizado: el poder de cada segmento depende de su situación estratégica en el interior del aparato y de los recursos burocráticos de que disponga, pero también de las fuerzas sociales sobre las cuales pueda apoyarse <sup>142</sup>

La misión del profesionalismo en el arte de gobernar consiste en aumentar la capacidad real de la humanidad de influir para el logro de un futuro mejor mediante procesos de selección colectivos <sup>143</sup> El profesionalismo en el arte de gobernar, tal como la necesidad de intervenciones innovadoras a gran escala, en lugar de decisiones incrementales como las que se aplican, entre otras, en América Latina <sup>144</sup>

No es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la administración sin haber estado jamás en contacto con ella <sup>145</sup> No es vano afirmar que los países son los hombres que los dirigen. Cuando en un país, en las tareas de dirección del mismo, se dan en gran número, las posibilidades de crecimiento y de desarrollo son insospechados, ilimitados

---

<sup>142</sup> Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle *La Ciencia Administrativa* Op Cit., p 101.

<sup>143</sup> Dror, Yehzekel. *El profesionalismo en el arte de gobernar.* Op Cit , p 59

<sup>144</sup> *Ibid.*, p 61

La historia no nos deja mentir en la afirmación anterior, existen países con una escasez total de recursos, con lo que cualquier economista pronosticaría lo peor, pero lleno de hombres con gran voluntad y liderazgo para llevar a sus pueblos a romper todos esos pronósticos y a ser las primeras potencias a nivel mundial; líderes, dirigentes y trabajadores que pueden progresar por encima de otros con muchos mayores recursos, con mucho más dinero (Japón, Alemania, Korea, Taiwan, los Países Nórdicos, etc.)

Lo anterior irremediablemente nos lleva a introducirnos y analizar los temas de liderazgo y toma de decisiones. Tenemos que preguntarnos si el decisor es y debe ser el único juez y ejecutor de sus propias decisiones. Casi siempre hay necesidad de explicar la decisión y persuadir a otros para que la acepten.

Si partimos de la base de que una decisión es una elección ó juicio realizado con base en los datos disponibles, la elección debe hacerse en la situación en la que el decisor confronta inmediatamente, tomando en cuenta, desde la situación presente, las consecuencias probables de cada posible curso de acción.

Ahondando un poco en el tema de la toma de decisiones, anotaremos la postura de Chester Bernard: el arte fino de la decisión consiste en no decidir cuestiones que de momento es pertinente no decidir, en no tomar decisiones que no puedan realizarse y en no tomar decisiones que deberían tomar otros.

Decidir racionalmente no es suficiente,<sup>146</sup> las decisiones deben aceptarse y llevarse a la práctica, además deberá existir un proceso organizacional de implementación, así como también un proceso intelectual paralelo para elaborar y desarrollar la idea original.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup>Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública 1988. P 79 , citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez* Op Cit., p 462

<sup>146</sup> "No hagas las cosas siempre bien, porque te haces predecible al enemigo " Sun Tsu

<sup>147</sup> Majone, Giandomenico. *Los usos del análisis de políticas*. La hechura de las políticas Luis Aguilar Villanueva, México, México Miguel Angel Porrúa, 1994

La "unicidad preciada", el buscar ser únicos, aún cuando todo lo hecho, está bien hecho ( . ) es una premisa clave en el combate. En China hay artesanos que durante un año decoran sus urnas, en donde cada detalle adquiere un gran valor por el esfuerzo en lograr su perfección; cuando consideran que no hay nada más que mejorar, rompen la urna y se pasan el tiempo que sea necesario uniendo parte por parte, poniendo entre cada ranura, un relleno de oro ( . ), la urna ya no es una urna únicamente perfecta, ahora es una urna única, y por lo mismo preciada.

"Las ideas son patrimonio de la humanidad" Hemos leído los mismos libros, conocido los mismos hechos, contado con los mismos datos, vivido los mismos acontecimientos y hasta citado a los mismos autores, pero, ¿los hemos entendido?, ¿hemos sido capaces de aplicar lo que en teoría se puede concluir sin pensar mucho?, ¿hemos interpretado correctamente lo interpretable?, ¿estamos conscientes de la necesidad de retomar lo que en su momento pensamos?

Retomar no deja de ser una palabra con espíritu de transformar, debe de ser lo nuevo; transformar el presente para impedir que el futuro sea únicamente la comunicación del pasado, transformar real y sinceramente, empezando por transformarnos a nosotros mismos, para transformar después a los demás, al entorno, a los ambientes, a las culturas; transformarse en lo pequeño para transformar lo grande.

Transformar habla de cambio de forma, pero en palabras de Víctor Hugo: "La forma es el fondo que sale a la superficie", transformar el fondo es el principio de la esencia del verdadero cambio; para cambiar cada vez más rápida y eficazmente es necesario "enamorarse" del cambio, amarlo, y, vivir plenamente los cambios presentes.

Transformar con revisión y visión al mismo tiempo: revisión del pasado, con la frialdad de la inteligencia y visión del futuro, con la fuerza del corazón. La voluntad juega en el presente, se da en cada momento, su tiempo en el cambio es el hoy, precisamente hoy, con la consideración de que el hoy no ha existido nunca, no tiene precedente ni ha existido jamás.

Frente a los nuevos retos creemos que vale la pena hacer un alto en lo que hemos hecho para hacer un recuento de las cosas buenas, pero también para cuestionarnos si ello es suficiente para seguir adelante, todo en función de los retos que cada uno de nosotros tiene en las diferentes áreas que se están manejando.

“Las visiones realistas de extremos abiertos constituyen ámbitos esenciales de políticas de envergadura, especialmente en las sociedades que atraviesan por una autotransformación activa. En consecuencia, la participación en su formación es otra tarea primordial del profesionalismo en el arte de gobernar relacionada con el análisis de valores”<sup>148</sup>

Uno de los principales objetivos en las instituciones es la capacidad de los dirigentes para atraer y retener talento<sup>149</sup>

“En primer lugar, a menos de entrar en la vía del totalitarismo, no se podría pretender impedir la emisión de ideas o la creación de sistemas de pensamiento que tengan como propósito la modificación o la inversión completa del sistema existente”<sup>150</sup>

Veamos que nos comenta González Pedrero: El Estado Mexicano se propuso cuatro metas permanentes de entre ellas, una es, garantizar la capacidad de decidir y conducir el modo de vida propio, sin ninguna instancia por encima de la voluntad de los mexicanos en su conjunto, siempre tomando en cuenta el proceso de transformación que sufre el país, en la interdependencia de un orden internacional. Lo anterior siempre con la idea de una unión continental (intercambio comercial, financiero, tecnología, comunicaciones, etc.)<sup>151</sup>

Decidir, tomar decisiones, significa, entre otras cosas, no esperar que con la sola buena voluntad, ese solo hecho y por sí mismo, se transforme en hechos y en realidades de progreso; no es algo que se nos done, es algo que se gana, decidir es poder, poder de elegir el futuro

---

<sup>148</sup> Dror, Yehezkel *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op Cit., p 70.

<sup>149</sup> Arana de la Garza, Rafael. Director General Grupo Financiero BITAL. Conferencia dictada el 17 de octubre de 1997 México.

<sup>150</sup> Meynaud, Jean *La Introducción a la Ciencia Política* Capítulo XI Las condiciones del progreso del análisis político. Madrid Editorial Tecnos. 1971 pp 311

No queremos recibir de otros países lo que no somos capaces de construir, no buscamos que otros vengan y resuelvan nuestros problemas, lo que buscamos es poder decidir; poder decidir el México que queremos construir, y a partir de ello, aprender de las mejores prácticas, tanto internas como externas; y volver a ejercer el derecho a decidir cuál de ellas vamos a poner en práctica, cuáles vamos a transformar y cuáles vamos a desechar de una vez por todas.

No se puede confiar en el caos <sup>152</sup> Un sistema por sí mismo y totalmente aislado no puede producir confianza o una credibilidad más alta, el llegar a ello supone un contexto que lo soporta y que tiene ya una estructura definida, compuesta por seres humanos con libertad de acción suficiente para generarla, esto es, personas capaces de crear confianza a través de sus actos; mismos que a su vez originarán un centro ordenado donde se podrá llegar a un común acuerdo gracias a la exposición de ideas. La confianza que logra un líder es entonces una expectativa generalizada de que otro manejará en forma correcta las decisiones que se debieran tomar; y lo hará o lo deberá hacer demostrando esa personalidad y ese concepto que de él se formaron algunas personas o una gran colectividad.

México tiene grandes líderes natos que se han desenvuelto en todas las áreas de la vida nacional beneficiando con su esfuerzo el desarrollo económico, social y cultural del País. Al conocer sus vivencias apreciamos, entre infinidad de cualidades, férreas voluntades para vencer obstáculos al parecer insalvables. Se trata de gente trabajadora, audaz, comprometida y generosa, un verdadero ejemplo para nuestra y futuras generaciones.

Una vez explicados algunos conceptos de liderazgo, poder, credibilidad, relaciones humanas, etc y la forma en la que se pueden complementar exitosamente, hemos decidido terminar este Segundo Capítulo con algunas reflexiones sobre el liderazgo de nuestro País; así lo hemos hecho por una razón: Este trabajo tiene la intención de aportar conceptos claros y sencillos sobre el liderazgo pero con un eje fundamental únicamente hombres íntegros, verdaderamente

---

<sup>151</sup> González Pedrero, *Enrique "La Reforma del Estado"* En Nexos No 146 febrero de 1990 pp 47 y 48.

<sup>152</sup> Luhmann, Niklas *Confianza*. España Editorial Anthropos, 1997

comprometidos y entregados al servicio de México podrán llevar a cabo con éxito esta gran Empresa.

En este tenor de ideas y por ser un trabajo que por el momento y para cumplir sus fines debe acotarse; además, sabedores de la división de poderes que impera en nuestro País y conscientes de la igualdad en nivel y grado de responsabilidades y deberes entre los tres, hemos decidido que uno de los primeros que debiera abanderar estos conceptos y ser motivo de inspiración y ejemplo para todos nosotros es el Presidente de México

Por lo expuesto anteriormente, con la decisión tomada, y con el único afán de concretar en personas ciertas de nuestra Patria la hipótesis y los conceptos de este trabajo, debemos dar paso a un breve análisis del Poder Constitucional que hemos elegido: El Poder Ejecutivo Federal



00483  
V-2  
3

## Capítulo III

# El Poder Ejecutivo en México.

## Una visión bajo el liderazgo

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ROCHA LERDO  
DE MEDADA ALVARO

FECHA 11 DE OCTUBRE DEL 2002

FIRMA: Alvaro Rocha Lerdo de Medada



## Capítulo III

### El Poder Ejecutivo en México. Una visión bajo el liderazgo

“Su nacimiento fue irregular, de allí que amara apasionadamente el orden, lo inviolable, lo que debe y no debe hacerse”

THOMAS MANN: Los diez mandamientos de Moisés <sup>1</sup>

El Presidente de la República debe marcar el rumbo y la dirección nacionales.<sup>2</sup> El Presidente de México es la persona indicada y preparada para tomar las decisiones que nos lleven a tener un nivel de vida decoroso y una educación a la altura del mundo en que vivimos. El titular del Ejecutivo, como depositario de nuestra voluntad, debe, en todo momento, alentar el desarrollo tanto individual como colectivo; será su principal cometido reclutar y conservar personas talentosas. Es, el Primer Mandatario el responsable histórico de crear un país con instituciones fuertes, capaces de llevar a cabo las más hondas aspiraciones de nuestros líderes, mirando en todo, como juramentan, por el bien y prosperidad de la Unión

A lo largo de este capítulo estudiaremos las facultades y las obligaciones del Presidente de la República; veremos los esfuerzos de algunos de ellos para fomentar y sentar las bases de una vida institucional, y lo más importante, observaremos cómo es marcada en nuestra historia tanto sus personalidades como sus particulares formas de visualizar los problemas. Como resultado previo se tratará de concluir que siendo el Presidente de México un líder, y abriendo los espacios y las voluntades para consolidar nuestras instituciones, el camino hacia un país con menos problemas y desigualdades empieza a garantizarse. Debemos aspirar a lograr tener en cada sexenio un

---

<sup>1</sup> Krauze, Enrique *Plutarco E. Calles. Reformas desde el origen. Biografía del poder México* Fondo de Cultura Económica. 1987.

<sup>2</sup> El estudio del Presidencialismo Mexicano necesariamente toca los más diversos puntos de las estructuras administrativas nacionales; pero para efectos de este capítulo, no serán tratados a profundidad, sino a manera de referencia, los Poderes Legislativo y Judicial, ya que el ahondar sería materia de otro estudio

Presidente fuerte que cuente con el apoyo de todos los sectores y actores de la vida nacional; tenemos que combatir en cada elección el ascenso al mando de cualquier persona que quiera ejercer el presidencialismo, entendido este como exceso en el desarrollo de la función presidencial

Toda filosofía política ha de contestar necesariamente a esta pregunta: ¿Quiénes deben gobernar? Los gobernantes de la *República* de Platón son los guardianes, que gobiernan en virtud de su conocimiento del bien. Son los únicos hombres capaces, por aptitud innata y rigurosa educación, de conocer el bien. Al otro extremo tenemos a los anarquistas como Kropotkin y Bakunin, que consideran al gobierno como un mal en sí mismo, y mal porque sustenta a otros males. Su respuesta a la pregunta ¿Quién debe gobernar? es nadie. Para ellos, gobierno ó régimen y justo ó bueno son ideas inconciliables.

La gama de las teorías políticas contiene muchas respuestas entre estos dos extremos. Antes del estado de anarquía, los marxistas afirman que el Proletariado tiene derecho a gobernar. Augusto Comte proclamó como legítimo gobernante al Hombre de Ciencia. Filmer y Bossuet entendían que la norma de lo justo y lo injusto era un Fiat Divino revelado a través de un monarca de designación divina. Locke declaró que la persona o personas que pueden ocupar el poder son aquéllas que conocen el alcance y respetan el imperativo de los Derechos Naturales. Burke manifestó que los verdaderos y naturales gobernantes de un país son los que por su noble nacimiento y educación especialmente privilegiada son capaces de interpretar y están resueltos a aplicar el Plan Divino, especialmente cuando ese Plan es revelado en la historia de su admirable creación, la Nación. Maquiavelo sostuvo que la persona con supremo título para ejercer autoridad es la más hábil para tomar el poder y engrandecer el Estado. Destaca la insistencia en la necesidad de expertos en administración y liderazgo.

La idea de que el experto tiene un título para ejercer el poder administrativo perdura aún entre nosotros. Pero hemos avanzado poco en el análisis y racionalización de este derecho al poder. En los últimos años, es decir, desde la primera guerra mundial y hasta nuestros días, ha surgido de la idea general de permanencia, capacidad y especialización en el servicio al Estado, un concepto de una función concreta y definible de administración general que no es simplemente una exigencia de

conocimientos en los funcionarios ó empleados del Estado, sino un conocimiento de los asuntos de gobierno; una función que es necesario desempeñar bien y con honestidad, dadas las circunstancias modernas, si el Estado ha de realizar objetivos deseables, y una función que requiere una gran capacidad y una preparación especial para ser llevada a cabo con el mayor éxito.<sup>3</sup>

El pueblo juega un papel determinante en la dirección nacional, ya que es y será siempre el único titular de la facultad ó función soberana de decidir el tipo de forma de gobierno que desea, independientemente de cualquier disposición jurídica (sea cual fuere su jerarquía) en contrario, de existir sería artificial y negaría la capacidad revolucionaria del pueblo para corregir las desviaciones de autoridad ó las usurpaciones de poder, lo cual ha sido plenamente demostrado a través de la historia.<sup>4</sup>

“El Gobierno en México es el Presidente Su posición dominante en la vida del país no puede comprenderse a la luz de las disposiciones constitucionales”<sup>5</sup> A lo largo de la historia de nuestro País hemos visto tanto gobernantes que guardan un respeto absoluto a nuestras leyes, como aquéllos que a veces han excedido sus prerrogativas “Las tendencias recientes hacia la personalización de las esperanzas y la sacralización del poder en la figura del Presidente, a la manera del Argentina, levántate y anda de Menem,<sup>6</sup> están diluidas en la irrupción de novedosas formas de resistencia pasiva<sup>7</sup> Las fuerzas del mercado político<sup>8</sup> se muestran incapaces para

---

<sup>3</sup> Waldo, Dwight, PH D. *Teoría Política de la Administración Pública* Capítulo VI ¿Quiénes deben gobernar? Madrid Editorial Tecnos, S.A 1961., Pp 140 y 141, 144 y 145

<sup>4</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México* Capítulo I. El Establecimiento de la Organización Estatal México Universidad Nacional Autónoma de México 1980 , pp 17

<sup>5</sup> Spencer Goodspeed, Stephen *El papel del ejecutivo en México. En aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (autores extranjeros)*. México Secretaría de la Presidencia Dirección de Estudios Administrativos 1976 , p 11.

<sup>6</sup> Carlos Saúl Menem Discurso de posesión como Presidente de Argentina en 1990 en Medellín Torres, Pedro *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo* Revista de Administración Pública Ensayos sobre la nueva Administración Pública Instituto Nacional de Administración Pública, A C México INAP No. 91 1996 , pp 122

<sup>7</sup> Ver Germán Palacio (compilador), *La irrupción del “Para-Estado”*, op cit , p 291 y ss en Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo* Op. Cit , México 1996 pp 122

<sup>8</sup> Expresión de Juan Carlos Portantiero, tomada por Adolfo Gilly, para denominar un régimen político pluralista en donde compiten diversos partidos y el voto ciudadano puede escoger entre diferentes opciones Adolfo Gilly, “El régimen Mexicano en su dilema”, en Arturo Anguiano, “La modernización de México”, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1990 p 438 en Medellín Torres, Pedro *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo* Op. Cit , pp 122

asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los apartados represivos no pueden contener los conflictos.

El virtuosismo que se le imputa a los ciudadanos, está comenzando a ceder terreno. Las reivindicaciones populares se ahogan en un revuelo de reclamaciones corporistas que contradicen la noción de interés general y la igualdad no cesa de ser una reivindicación platónica".<sup>9</sup>

Veamos, como primer acercamiento al tema, el perfil que debiera cubrir el hombre que ocupe la Presidencia de la República: "deberá tener una conciencia social plena, sustentada en la realidad de su pueblo y no en los intereses externos; amplio criterio para poder discernir lo que le convenga a su país; deberá también definir la Autonomía de su país; ser un hombre honesto y ético mientras desempeña su misión por lo que en sí misma representa y no por los intereses que vaya a satisfacer";<sup>10</sup> " una breve nota extensiva ... que habla muy bien de los Administradores Gubernamentales: en 1992, el Cuerpo estaba apenas formado por 45 funcionarios, pero hoy día cuenta con su propia administración gremial. Su lema es: "una administración pública eficiente, con vocación de servicio"; y su objeto es perfeccionar y ampliar el perfil profesional de sus integrantes y difundir local e internacionalmente su papel y las características de sus tareas "<sup>11</sup>

Veamos cómo, en el largo proceso histórico de nuestra administración pública, cada uno ha impreso su particular rumbo, estilo y forma de mando; por supuesto, algunas veces con excelentes resultados y otras, no las menos, con desastrosas consecuencias

---

<sup>9</sup> Guy Hermet, "El desencanto de los viejos demócratas", en "Revista Internacional de Ciencias Sociales", No 128, op cit., p 488 en Medellín Torres, Pedro *La modernización del Estado en América Latina. Entre la reestructuración y el reformismo* Op Cit pp 122

<sup>10</sup> Entrevista telefónica realizada al Lic. Eduardo Marroquín, conferencista invitado por Radio RED el viernes 9 de enero de 1998

<sup>11</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar, 1997. Diciembre p 294.

### 3.1 Antecedentes

Es el sistema presidencial mexicano la institución política más alta sobre la que descansa el desenvolvimiento y desarrollo del Estado mexicano es la piedra angular de todo sistema político nacional. En México el presidente de la República –por razones de carácter histórico, político, social, económico y psicológico- detenta uno de los poderes constitucionales institucionalizados más plenos y sólidos que presidente alguno de otro país tenga;<sup>12</sup> es tenedor por tanto, de una invaluable oportunidad para lograr el gran reto: llegar a la plena institucionalización con líderes comprometidos que nos dirijan.

Desde la presidencia se dirige, se sirve; a toda costa ha de evitarse que sea usurpada la función por personas con intereses patrimoniales. Veamos en los pensamientos, en los discursos y en la Historia de nuestras Cartas Magnas el nacimiento de la Institución Presidencial.

El capitalismo nace en el Siglo XVI, quitando como forma de producción al feudalismo. Omar Guerrero apunta que el México moderno nace dentro del Estado Liberal. El régimen parlamentario dominante encuentra sus bases en la Constitución de Apatzingán; donde como principales características podemos mencionar una clara separación de los derechos del individuo y del ciudadano y una integración de un orden político congresional; esto es, donde se limita la acción del ejecutivo. Las bases para que vivamos en un Estado Liberal, con una división de poderes, con perfecto dominio del parlamento sobre el ejecutivo, también las encontramos en las Constituciones de 1824, 1857, 1836, 1843.

Unicamente para cumplir con el objeto de estudio de este Capítulo (Constituciones, formas de gobierno concretas en nuestro País y personas al frente de ellas) lo haremos en un orden que nos parece facilitar las conclusiones: primero estudiaremos formas de gobierno, después nuestras distintas Cartas Magnas y por último aquéllas personas que han ejercido y ocupado el primer puesto de la Nación.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit. p. 122

<sup>13</sup> El comentario no tiene ni mucho menos la intención de crear polémica sobre la división de poderes y su equidad y contrapeso. Nota del Autor

### 3.2 El Bonapartismo

El Bonapartismo se caracteriza por tener un fuerte afianzamiento del Estado frente a la sociedad, con ello, lo que logra es consolidar su identidad y también su autonomía. Su período de vida corre desde la mitad del siglo pasado hasta la mitad del Siglo XX. El incremento en los organismos públicos y la burocracia gubernamental se ve intensificada por el nacimiento del Estado Capitalista en la vida social (economía, bienestar, seguridad social, educación, entre otros).

El Estado Bonapartista encuentra su máxima expresión en el período del General Cárdenas; podemos entender esta forma de Estado a partir de la separación entre éste y la sociedad, lo que trae como consecuencia un claro dominio de una clase sobre la sociedad.

Dentro de un régimen parlamentario de varias clases se pudo tener una supremacía económica, pero había, lógicamente, intereses encontrados; el Parlamento alentaba la lucha de clases y la burguesía era incapaz de gobernar directamente, esto es, de tener el pleno control, ya que en su seno se daba un abismo entre la predominancia de los intereses económicos y los políticos.

El Ejecutivo tenía a su cargo mecanismos de represión, ejercicio del gasto público, ejecución e imposición de impuestos, destino de recursos del Estado, y fue a través de estas facultades, que pudo garantizar el orden público. Por lo aseverado en el párrafo anterior, la burguesía y sus intereses propios se ven garantizados y protegidos en las manos del Presidente de la República; por lo que el centro del poder es transmitir del parlamento al Ejecutivo. El círculo es lógico y perfecto, entre más poderoso sea el Ejecutivo, más asegurará su permanencia la burguesía, y viceversa, entre mejor recompensada esté la burguesía, más fuerte podrá seguir siendo el Ejecutivo.<sup>14</sup> Por lo anterior, en el Bonapartismo existen relaciones de correspondencia.

Regresemos al papel del Estado en esta etapa. Disminuye la intervención del particular y se incrementa la del Estado, éste se orienta a proteger los derechos elementales del trabajo frente al

---

<sup>14</sup> Omar Guerrero *El Estado y su Administración*. México: Centro de Investigación en Administración Pública. Cuaderno 1 serie ensayos 1980

capital, la organización es elemento fundamental para la satisfacción de los intereses de la clase dominante, de nuevo, esto implica el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo. Como hemos mencionado con anterioridad, la burocracia y también las empresas públicas aumentan en número. El Estado se ve reflejado en la administración del Poder Ejecutivo, como lo menciona Omar Guerrero: la burguesía reina, pero no gobierna.

Durante esta etapa, y para no perder legitimidad con las clases populares, el gobierno tiene que adoptar medidas populistas; lo anterior debido a que el poder del Estado Bonapartista se basa en las clases populares, en el campesinado y en el proletariado industrial; son ellos quienes ven en el Presidente de la República una figura proveedora de bienestar, salud y satisfacción de necesidades básicas para una vida digna; el Presidencialismo es el régimen típico de esta forma de Estado.

A partir de este momento se hará una revisión de las personalidades y momentos históricos significativos, a juicio de quienes sustentan, y de forma enunciativa, más nunca limitativa, que dejaron huella<sup>15</sup> en la historia nacional.

Es ésta una rápida, corta; concisa y forzosa revisión para ubicar a nuestros lectores a veces en el contexto histórico, a veces social, otras veces económico, institucional, patrimonial, ó político y siempre personal de nuestros mandatarios. No es objeto de este ejercicio el agotar ni los momentos, ni las circunstancias, ni los hechos, ni las decisiones, ni las razones ni los tiempos; nuestro objetivo es únicamente el hacer justicia a cada uno y a cada momento que, por razones obvias ó en ocasiones no tanto, formaron parte del tema central de nuestro trabajo; y por tanto, se deben incluir en algún momento. Es este, consideramos, el preciso.

En el México del Siglo XIX se da un gran poder personal reflejado en el caudillo, que asume los plenos poderes presidenciales; la burguesía no logra tener un control pleno ni directo en el terreno político, tampoco el proletariado toma el pleno control de las riendas del manejo del Estado por lo que en el siglo XX nace el Estado Bonapartista. Para entender al Estado Mexicano

---

<sup>15</sup> Las huellas no juzgan la buena calidad o la mala calidad de las acciones, únicamente se refieren a los sellos personales impresos en cada página de la vida de nuestro País. Sea materia de otro estudio el fundamentar lo provechoso o lo perjudicial de cada una. Nota del Autor.

contemporáneo, y por ende la Institución del Presidencialismo, tuvimos que conocer el Estado Bonapartista de régimen político presidencial

Existen diferencias substanciales entre la Administración Pública del Estado Liberal y la Administración Pública del Estado Bonapartista. Dentro del Estado Liberal existen relaciones hacia el interior y hacia el exterior, existe justicia y defensa y se aspira a la fortaleza Institucional; por el contrario, dentro del Estado Bonapartista, se pone énfasis en temas como el trabajo, asistencia, industria, existe una desesperada lucha por el dominio político y el Estado cubre los más diversos campos de la vida civil. Por supuesto, encontramos dentro del Estado Bonapartista una fuerte Institución Presidencial. Dos son los rasgos constitutivos del Estado Mexicano contemporáneo, por un lado el Bonapartismo y por el otro el Presidencialismo.

### 3.3 El Período Azteca

El Período Azteca<sup>16</sup> al igual que muchos otros surge cuando se dan, en mayor ó menor medida, los siguientes factores ó circunstancias: las personas se asentaron en un territorio determinado; hubo

---

<sup>16</sup> Azteca, miembro de un pueblo que dominó el centro y sur del actual México, en Mesoamérica, desde el siglo XIV hasta el siglo XVI, por haber establecido un vasto imperio altamente organizado, destruido por los conquistadores españoles y sus aliados tlaxcaltecas. Algunas versiones señalan que el nombre de 'azteca' proviene de un lugar mítico, situado posiblemente al norte de lo que hoy en día es México, llamado Aztlán; más tarde se autodenominaron mexicas. Tras la caída de la civilización tolteca que había florecido principalmente en Tula entre los siglos X y XI, oleadas de inmigraciones inundaron la meseta central de México, alrededor del lago de Texcoco. Debido a su tardía aparición en el lugar, los aztecas-mexicas se vieron obligados a ocupar la zona pantanosa situada al oeste del lago. Estaban rodeados por enemigos poderosos que les exigían tributos, y la única tierra seca que ocupaban eran los islotes del lago de Texcoco, rodeados de ciénagas. El hecho de que, desde una base tan poco esperanzadora, los aztecas fueran capaces de consolidar un imperio poderoso en sólo dos siglos, se debió en parte a su creencia en una leyenda, según la cual fundarían una gran civilización en una zona pantanosa en la que vieran un nopal (cactus) sobre una roca y sobre él un águila devorando una serpiente. Los sacerdotes afirmaron haber visto todo eso al llegar a esta zona; como reflejo de la continuidad de esa tradición, hoy en día esa imagen representa el símbolo oficial de México que aparece, entre otros, en los billetes y monedas. Al aumentar en número, los aztecas establecieron organizaciones civiles y militares superiores. En 1325 fundaron la ciudad de Tenochtitlán (ubicada donde se encuentra la actual ciudad de México, capital del país). Los aztecas convirtieron el lecho del lago, que era poco profundo, en chinampas (jardines muy fértiles, contruidos con un armazón de troncos que sostenían arena, grava y tierra de siembra, atados con cuerdas de ixtle, para lograr islas artificiales donde se cultivaban verduras y flores y se criaban aves domésticas). Se hicieron calzadas y puentes para conectar la ciudad con tierra firme; se levantaron acueductos y se excavaron canales por toda la ciudad para el transporte de mercancías y personas. Las construcciones religiosas —gigantescas pirámides escalonadas recubiertas de piedra caliza y estuco de vivos colores, sobre las que se construían los templos— dominaban el paisaje. La ciudad floreció como resultado de su ubicación y del alto grado de organización. En la época en la que los españoles, capitaneados por Hernán Cortés, comenzaron la conquista en 1519, el gran mercado de Tlatelolco atraía a unas 60 000

quienes asumieron el poder político; existió una fuerza superior a la individualidad que ejecutó las ordenanzas aún con violencia ó por la fuerza; hubo quienes dijeron que se tendría que hacer, cómo y de qué manera debió hacerse de lo contrario cuál era la sanción a que se había hecho acreedor; existían quienes detentaron los medios de producción; y por último quienes garantizaron la seguridad institucional por precaria ó avanzada que fuera ó pudiere parecer

Revisemos a continuación las principales características tanto de su fundación como del funcionamiento de las principales instituciones del Estado y hagamos referencia a una obra que nos parece debe ser consultada en este momento: México a través de los siglos,<sup>17</sup> dirigida por el General Vicente Riva Palacio quien escribe que el pueblo mexicana al momento de levantar su ciudad alza inmediatamente su teocalli; la inaugura con sacrificios y de inmediato construye el tzompanth que servía como albergue a las calaveras de los sacrificados. La ciudad, la raza y las acciones se destinaron al dios Tezcatlipoca, dios supremo, para entonces se habían ya olvidado los orígenes astronómicos y en ese momento Quetzalcoatl era un hombre, que en su tiempo, volvería. El señor de la guerra, la muerte y la victoria era Huitzilopctli. Entre tezcatlipoca y Quetzalcoatl había una tregua, pero de inmediato debía decidirse sobre el teocalli del dios Huitzilopctli. En este momento, cuando la ciudad del México Tenochtitlán se funda

---

personas diarias. Las mercancías llegaban a manos aztecas gracias a los acuerdos sobre tributos establecidos con los territorios conquistados. Muchas de esas mercancías se exportaban a otras zonas del Imperio azteca y a América Central. La sociedad azteca estaba dividida en tres clases: esclavos, plebeyos y nobles. El estado de esclavo era similar al de un criado contratado. Aunque los hijos de los pobres podían ser vendidos como esclavos, solía hacerse por un periodo determinado. Los esclavos podían comprar su libertad y los que lograban escapar de sus amos y llegar hasta el palacio real sin que los atraparan obtenían la libertad inmediatamente. A los plebeyos o macehuallin se les otorgaba la propiedad vitalicia de un terreno en el que construían su casa. Sin embargo, a las capas más bajas de los plebeyos (tialmaitl), no se les permitía tener propiedades y eran campesinos en tierras arrendadas. La nobleza estaba compuesta por los nobles de nacimiento, los sacerdotes y los que se habían ganado el derecho a serlo (especialmente los guerreros). En la religión azteca numerosos dioses regían la vida diaria. Entre ellos Huitzilopctli (deidad del Sol), Coyolxauhqui (la diosa de la Luna que, según la mitología azteca, era asesinada por su hermano el dios del Sol), Tláloc (deidad de la lluvia) y Quetzalcóatl (inventor de la escritura y el calendario, asociado con el planeta Venus y con la resurrección). Los sacrificios, humanos y de animales, eran parte integrante de la religión azteca. Para los guerreros el honor máximo consistía en caer en la batalla u ofrecerse como voluntarios para el sacrificio en las ceremonias importantes. Las mujeres que morían en el parto compartían el honor de los guerreros. También se realizaban las llamadas guerras floridas con el fin de hacer prisioneros para el sacrificio. El sentido de la ofrenda de sangre humana (y en menor medida de animales) era alimentar a las deidades solares para asegurarse la continuidad de su aparición cada día y con ella la permanencia de la vida humana, animal y vegetal sobre la Tierra. En <http://encarta.msn.es>

<sup>17</sup> Riva Palacios, Vicente. México a través de los siglos. México: Balleca y Compañía Editores

El rey ó emperador ejercía el mando de manera suprema; los aztecas no concebían la división de poderes; sin embargo el Tlatocan o Consejo estaba dividido en cinco cámaras compuesta por cuatro miembros cada una, lo que hace pensar que aunque no de manera consciente y a veces un poco revueltas, la división de poderes gracias al ejercicio de las funciones, comenzaba a darse. Las cinco cámaras eran: los grandes electores, los grandes calpulli, los grandes jefes guerreros, los ejecutores ó ministros y los grandes jefes

La elección del emperador de México era hecho por el Consejo; mas no tenía carácter popular ó democrático; prueba de ello es el parentesco que sostenían todos y cada uno de ellos, desde el primero hasta el último antes de la Conquista

Las tres responsabilidades fundamentales del tecuhtli, (dueño único y absoluto del poder) además, por supuesto, de las administrativas, (hallan su fundamento en la plática que con él sostenían el sumo sacerdote después de realizada la ascensión) eran las relacionadas con la guerra; el cuidado y protección de sus súbditos; así como la magnificencia y conservación del culto con exuberancia de sacrificios. La superioridad, además, radicaba en que era su potestad el castigo de los delitos independientemente de quien los cometía. Debía ser visto y tratado por todos como un rey elegido por dios, quien hablaba por él y a través de él; era rey por derecho divino. No tenía igual en la tierra, dios mismo le otorgó la autoridad para gobernar y ser obedecido; inclusive, no podía ser visto a los ojos.<sup>18</sup>

### **3.4 El Estado Novohispano**

Esta etapa del Estado Mexicano se caracteriza por ser una Colonia cuya forma de gobierno fue el virreinato;<sup>19</sup> el dominio lo ejercía la Corona Española a través del monopolio del poder económico (la práctica económica era sustentada a través del sistema mercantilista), político, jurídico, eclesiástico,

---

<sup>18</sup> "De Cuauhtémoc dice la historia que sus súbditos temblaban en su presencia". En Vasconcelos, José Breve Historia de México. México. Fernández Editores, S.A. Tercera publicación 1986 p 136 y 137

<sup>19</sup> México tuvo sesenta y tres virreyes que ocuparon el cargo desde Antonio de Mendoza, Primer Virrey en 1535 hasta Juan O'Donojú Sexagésimo Tercer Virrey quien terminó su mandato en 1821. La etapa que nos ocupa gobernó a nuestro País durante casi 300 años.

etc. La población de la Nueva España estaba formada fundamentalmente por Indígenas, Españoles, Negros, Criollos, Castizos, Mestizos y Mulatos; siendo la mayor proporción la de los Indígenas, luego los Criollos y en tercer sitio los Mestizos

El gobierno era ejercido por el Imperio Español a través de las instituciones políticas de la Nueva España; con cuatro niveles distintos: el primero era central y estaba integrado por el Rey,<sup>20</sup> el Consejo de Indias y la Casa de Contratación; el segundo era también central pero de ámbito novohispano y lo conformaban el Virrey y la Audiencia; el tercero era provincial y distrital formado por Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; y por último uno de carácter local integrado por los Ayuntamientos y sus Integrantes

La obligación de informar a la Corona, en aquellos tiempos, era a tal grado extrema que se llegaron a mencionar asuntos que bien pudieron resolverse *in situ* sin la necesidad de ninguna aprobación de España; es por ello que las funciones de los gobernantes de aquella época se veían acotadas a actividades meramente ejecutivas siendo restringidas a aquéllas de carácter político-administrativas. Pocos eran los actos jurídicos realizados con plena autonomía en el hoy territorio mexicano, todos, casi todos, requerían de la confirmación real para obtener validez. Gracias a la figura de las Visitas y a los Juicios de Residencia es que los Reyes de España pudieron tener un control casi absoluto tanto del funcionamiento de los órganos administrativos, como de las conductas ejercidas por sus funcionarios en el desempeño de sus responsabilidades. Por tanto, eran atacadas con rigor las denuncias y atendidas con puntualidad las quejas y observaciones, proviniesen de quien proviniesen. En la medida de lo posible, la Corona luchó contra la impunidad hacia España y nadie, casi nadie, podía escaparse de una ordenanza proveniente del viejo continente.

El Virrey gobernaba durante tres años (plazo que podía extenderse o acortarse según voluntad real) a nombre del Monarca; era quien lo representaba. A él le estaban conferidas funciones como las de ser el jefe militar, político (las principales corrientes políticas de la época fueron la Teológica, la Casuística y la Arbitrista), judicial, espiritual, fiscal; tenía facultades reglamentarias, velaba por los

---

<sup>20</sup> Las Reyes Españoles que gobernaron durante la vigencia del Estado Novohispano fueron Carlos I y V de Alemania, Felipe II, Felipe III, Felipe IV, Carlos II, Felipe V, Luis I, Fernando VII, Carlos III, Carlos IV y Fernando VII.

cobros de la hacienda; era el jefe máximo de las fuerzas armadas. Por lo anterior, se puede afirmar sin temor a equivocarse que los virreyes ejercían el poder ejecutivo a plenitud. (Valen las observaciones anteriores; la diferencia estriba en el período histórico exacto que nos ocupa).

Como comentario final a este período nacional y en referencia al tema central de este trabajo diremos que es de rescatarse la figura de la rendición de cuentas al término de cada período virreinal encarnada en la figura del juicio de residencia (juicio sobre su conducta y administración), lo que pudiera mejorarse es la invariable aplicación a cada mandatario, ya que aún con ella estipulada, se tienen pocos antecedentes documentados de haberse llevado a cabo o de haber tenido verdaderas consecuencias; enseñanzas aleccionadoras y ejemplares. También, debemos resaltar la división y contrapeso en el ejercicio del poder ya que se contaba para ello con la figura de la Real Audiencia cuyo principal cometido era vigilar los actos del Virrey.

### **3.5 Estado Moderno. El Estado Mexicano: una dependencia presidencial**

“La consecuencia más importante de la operación del Sistema del Estado Mexicano, consiste en dejar al criterio y voluntad del Presidente de la República, las decisiones relacionadas a la introducción y promoción de los intereses de los grupos mayoritarios de la población”<sup>21</sup>

Hoy, aún con todos los cambios y progresos, los intereses del Estado se ven reflejados de manera superlativa en los intereses del Poder Ejecutivo, es éste quien se erige como tutor y guía de los intereses nacionales. Las diferentes fuerzas, corrientes y partidos que existen y coexisten en el Sistema Político Mexicano son aún muy pobres y poco experimentados como para ser verdaderos contrapesos de las decisiones y los rumbos del País. Aunque las libertades han aumentado, hoy es poco probable que la sociedad y sus actores sean los verdaderos mandantes.

---

<sup>21</sup> Saldaña H., Adalberto *El Estado en la Sociedad Mexicana Filosofía, Estructura, Influencia y Perspectiva del Sistema de Estado* México. Editorial Porrúa, S.A. 1981 P. 171

Tenemos confianza en que el funcionario de los nuevos tiempos se prepare para servir como el mejor funcionario contratado por la sociedad y no se prepare para ser el mejor subordinado frente a una figura o elite económica o política. Existe un temor casi reverencial hacia puestos, responsabilidades y encargos, siendo que el profundo respeto se debería tener hacia las personas, su propiedades, y sobretodo al modelo de País que queremos construir.

Para entender esta situación citamos al Dr Jorge Carpizo<sup>22</sup> quien nos comenta que Hamilton ya había apuntado que un Ejecutivo que es débil significa forzosamente que hará una ejecución mala de las tares de gobierno; y por tanto un gobierno con ejecuciones erróneas es un gobierno malo. Por lo anterior la conclusión lógica debería ser o es que el Ejecutivo tiene que ser un Poder Ejecutivo fuerte; fuerte en conocimientos, liderazgo, presencia y ejecución

Como reflexión decimos que deberían analizarse las facultades tanto Constitucionales como extra Constitucionales que se le han atribuido al Poder Ejecutivo, así como aquéllas que sin consentimiento expreso se le han conferido; también quizá debería revisarse algo en materia económica ya que es una tradición que tanto el rumbo interno como el externo en esta materia, sean marcados por él y por quienes se encuentran en el círculo selecto de tomadores de decisiones nacionales. Otra circunstancia alentadora de esta situación (dependencia presidencial) es la falta de acuerdos políticos entre las distintas corrientes de pensamiento, sectores y estratos; la falta de acuerdos genera un vacío que es fácilmente llenado por quien es representante y dictador –porque dicta- de los acuerdos en su ámbito de influencia. Por último podríamos encontrar elementos que nos dieran una idea sobre la concentración de poder en el Ejecutivo en situaciones tales como falta de práctica en rendición de cuentas claras, planes concretos y resultados precisos

Un posible atenuante de esta situación y que es parte de la hipótesis de este trabajo es la existencia de líderes, verdaderos líderes al frente de Instituciones sólidas que garanticen, entre otras cosa, la viabilidad en el desarrollo de cada individuo, de cada sector, independientemente del partido, ideología ó nombre del titular del Poder Ejecutivo en turno. Nuestro País requiere un Poder

---

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge *El Presidencialismo Mexicano* México Siglo Veintiuno Editores, S A de C.V Décimo tercera edición. 1996

Ejecutivo fuerte; fuerte en la planeación, dirección y formación de personas; también requiere y al mismo nivel de fuerza un Poder Legislativo que produzca leyes que alienten el desarrollo y un Poder Judicial también fuerte que garantice el respeto a nuestras garantías individuales. Seguramente, la solución no está en restarle fuerza a uno; por el contrario debiera estar en fortalecer, al mismo nivel, a los otros dos.

### **3.6 Constituciones Mexicanas. 1814-1917**

Es la revisión de las diversas y distintas Constituciones que ha tenido nuestro País lo que nos podrá dar una idea clara y precisa de las formas en las que se ha concebido al gobierno mexicano, sus atribuciones y responsabilidades; alcances y obligaciones. Lo que es, de una u otra forma, la escritura de nuestro presente. No es objetivo de este trabajo el estudiarlas en forma completa, eso, sería materia de varios volúmenes más. Lo que sí es nuestro objetivo es revisar los documentos más importantes, en este tenor de ideas, en lo concerniente al tema central del presente capítulo: el Presidencialismo Mexicano.

#### **3.6.1 Ignacio López Rayón. 1811**

Ignacio López Rayón sucede a Hidalgo en la dirección del movimiento de Independencia. Es López Rayón quien instala la Suprema Junta Nacional Americana. Rayón elabora un documento titulado Elementos Constitucionales del cual luego se retracta por considerar pertinente la espera para la elaboración de una Constitución de verdadero valor trascendental. No destaca, para efectos de nuestra investigación más que apenas el punto quinto donde se menciona que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. Es de destacarse, en palabras de su autor en la exposición de motivos, que el presente no es una legislación, sino un estudio.

### 3.6.2 Sentimientos a la Nación. Un legado de Don José María Morelos y Pavón

Morelos<sup>23</sup> preparó un documento de 23 puntos en los cuales desconocía por completo al monarca hispano y aún afirmaba que era lícito para un pueblo conquistado el reconquistarse y más allá, no obedecer a soberano alguno cuando se va en contra de las leyes

Para efectos de este trabajo, son importantes los Sentimientos a la Nación ya que fundamentan la superioridad de la ley sobre cualquiera, el equilibrio de los Poderes y la sujeción de cualquier grupo a ella, y como fuerte antecedente de las posteriores Ver Anexo1 .

### 3.6.3 La Constitución de 1814

De la Constitución de Apatzingán podemos mencionar que el despacho de los tres poderes se hizo casi imposible, lo anterior dado que un año después de promulgada, la Constitución Mier y Terán decide disolverlos.

Vemos elementos importantes en sus artículos, tales son la rendición de cuentas, el patriotismo y la buena reputación para formar parte de los poderes, la igualdad de autoridad, la no reelección inmediata, además no se podrá disponer a libre albedrío de los recursos, la existencia de parientes en la figura estudiada no está permitida y la observancia de la Ley es obligatoria y no puede ser dispensada bajo pretextos de equidad. Estos elementos, y algunos otros serán encontrados en las posteriores Ver Anexo 2.

---

<sup>23</sup> "Era Morelos de cuerpo pequeño, el rostro algo moreno, los ojos ocultos, la ceja muy poblada; de aspecto grave, tal vez sañudo. Su porte era modesto y reservado y en sus resoluciones mostraba astucia y penetración " en Vasconcelos, José *Breve Historia de México*. Op Cit p 50

### 3.6.4 La Constitución Española de Cádiz

La Constitución de Cádiz se jura en España en el año de 1812 un día diecinueve de marzo, el treinta de septiembre del mismo año lo es en la Nueva España. El Virrey Francisco Javier Venegas, (Quincuagésimonono Virrey) retrasa la publicación debido a su condición de partidario del absolutismo; y por ende no compartía las ideas liberales. Fue él quien poco después la suspendió (las guerrillas estaban por todo el territorio nacional y estaba declarado el estado de guerra) dado que las circunstancias la hacían totalmente fuera de la realidad imperante en ese momento. La Junta de Cádiz lo culpó de obstruir la pacificación del territorio y lo destituye de inmediato. Es hasta 1813 que se cumplimenta la orden

El Sexagésimo Virrey Félix María de Calleja la restablece pero únicamente lo hace de manera parcial, esto es, no en todas sus partes sino solamente en las concernientes a diputaciones, juntas provinciales y tribunales

Al restaurar Fernando VII el sistema absolutista en 1814 se termina la vigencia de la llamada Constitución de Cádiz. En 1820 se ve obligado nuevamente a ponerla en vigor, lo anterior debido a los levantamientos de Riego

La importancia de la Constitución de Cádiz, con referencia a los temas materia de este estudio, radica en, creemos en lo personal, varios aspectos: el primero es la influencia que ejerce en las posteriores Constituciones de nuestra Patria, considerada por algunos uno de los principales fundamentos de nuestro orden Constitucional dentro del Estado naciente. Otro tema de importancia en la Constitución de referencia es que el orden jurídico disponía que en el lugar de las intendencias se establecieran provincias gobernadas por diputaciones, mismas que estarían integradas por individuos residentes en el propio territorio; como tercer elemento a destacar mandaba que se crearan ayuntamientos de elección popular en localidades con más de un mil habitantes, el cuarto elemento era que la Constitución de Cádiz establecía una monarquía constitucional, por ello suprimía la Inquisición, además de abolir los privilegios de la Iglesia y del

ejército, así como el tributo de los indios; y como último elemento y muy importante, por el contrario, garantizaba la tan anhelada libertad de imprenta. Ver anexo 3

### **3.6.5 La Constitución del 31 de enero de 1824**

La Constitución del 31 de enero de 1824 representa uno de los primeros esfuerzos consolidados que expresa claramente la división de poderes en una figura tripartita; inclusive de las primeras veces que se habla en forma tan puntual de los tres

En cuanto al Poder Ejecutivo tiene como característica el mencionar que se deposita por la constitución en uno ó varios individuos, mismos que deberá ésta señalar. La Constitución de referencia es de los primeros documentos de tal relevancia en marcar con claridad las funciones, responsabilidades y atribuciones de un Poder Ejecutivo en México; destacando, entre ellas: ejecutar leyes que sostengan nuestra independencia en el plano exterior y en la relación hacia el interior procurando la unión y la libertad. Confirma las facultades de hacienda, guerra y marina y le encarga la vigilancia en que la administración de la Ley sea pronta

Uno de los puntos más sobresalientes de la Constitución de 1824 es su artículo segundo que establece que además de ser libres e independientes de cualquier país ó nación, no podemos ser patrimonio de persona o familia alguna. La clara observancia a este magno principio, sostenemos, nos hubiera dado la estabilidad y sostenibilidad necesarias para sustentar el proyecto presentado y defendido por tantas personas comprometidas; recordemos, por ello, que este principio debe ser inmutable, inviolable y perpetuo. Ver anexo 4

### 3.6.6 La Constitución del 4 de octubre de 1824

Debemos recordar en qué circunstancias se adoptó el régimen presidencial en la Constitución de 1824, ya que los argumentos que en ese entonces se ofrecieron para fundamentar tal decisión pueden considerarse con validez en todas las normas constitucionales que posteriormente ha mantenido la permanencia de la figura presidencial

En el proyecto del artículo 16 del Acta Constitutiva, presentado a discusión del Congreso, se proponía:

La Constitución General depositará por tiempo limitado del Poder Ejecutivo en un individuo con el nombre de Presidente de la Federación Mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 35 años cumplidos. Las demás cualidades, el modo de elegirlo y su duración se determinarán por la misma Ley Constitucional<sup>24</sup>

El proyecto proponía una sola persona como titular del Poder Ejecutivo de la federación inclinándose las tesis opuestas porque se constituyera un órgano colegiado.

En favor de la radicación del poder Ejecutivo en un solo individuo nos parece importante consignar el pensar del diputado Cañedo en el sentido de que todo el cuidado debe estar en las precauciones que se tomen para evitar los abusos, y no se debe tomar el número de sus individuos como la garantía de las libertades públicas<sup>25</sup> En favor de un Ejecutivo colegiado<sup>26</sup> se fundamentaba en requerimiento de libertad y seguridad. En este sentido se pronunció el diputado Rodríguez señalando que:

---

<sup>24</sup> Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas del acta constitutiva de la federación* México. Cámara de Diputados, 1974, p 104 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México Op Cit. p. 108

<sup>25</sup> Ibid., p. 108

<sup>26</sup> Con esta expresión no queremos tomar, de momento, posición de preferencia sobre postura alguna, únicamente tratamos de aportar y enriquecer el trabajo con distintos argumentos y posiciones, aún, si se pudiera, encontradas. Nota del Autor

la libertad pelagra bajo el gobierno de un solo hombre que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede disponer de la fuerza armada ( . . . ) Qué mejor estará el Poder Ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria.<sup>27</sup>

Manuel Cresencio Rejón emitió un voto particular fundamentando la necesidad de depositar el Poder Ejecutivo en un órgano colegiado, ya que siendo uno, y además único el depositario del Poder Ejecutivo, queda demasiado expuesta, decía, a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad. Un hombre con las atribuciones que le dispensa el Acta Constitutiva se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos a los del Estado. . . , soy de opinión que el gobierno supremo de la federación debe residir en tres individuos amovibles por partes. Así, continuaba, señor, ni faltará el secreto, ni la celeridad, ni la unidad en la ejecución, ni sufrirá demoras perniciosas el público en la repentina mutación de un presidente.<sup>28</sup>

Servando Teresa de Mier vino a ser a la postre quien planteara la solución adoptada en nuestra Acta Constitutiva, pues si bien no se oponía a un Ejecutivo unitario, le parecía muy peligroso el gobierno de un solo hombre en circunstancias críticas de la nación.<sup>29</sup> Propuso que la Constitución determinara el número de individuos que habrían de componer el Poder Ejecutivo, por lo cual se aprobó el artículo 15 del Acta Constitutiva en los siguientes términos: "El supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualesquiera de los estados o territorios de la federación"

La cuestión volvió a plantearse en los debates para la formulación de la Constitución de 1824, volvió a surgir la pugna respecto a la unidad o pluralidad en la titularidad del Ejecutivo.

---

<sup>27</sup> Ibid., pp. 108 y 109

<sup>28</sup> Ibid., p. 109

<sup>29</sup> Idem.

Finalmente el Congreso se pronunció por un Ejecutivo federal unitario, al aprobar el artículo 74 de la Constitución, en el cual estableció que “Se deposita el Supremo Poder ejecutivo de la Federación, en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La facultad de iniciativa fue establecida en el artículo 105 de la Constitución promulgada en 1824, como la prerrogativa del Presidente para hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que creyera conducentes para el bien general, el veto fue caracterizado como la prerrogativa para hacer observaciones una sola vez a las leyes y decretos del Congreso, suspendiendo su ejecución hasta la correspondiente resolución del Congreso (artículo 106).

Por otro lado, la facultad reglamentaria fue establecida en el artículo 110, fracción II, como la atribución de “Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales”, así como la de “Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad de lo interior” (Fracción III del mismo artículo).

Un factor decisivo para la configuración del sistema presidencial fue la atribución del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, característica que ha prevalecido inalterada en el desarrollo de nuestras instituciones políticas y que consiste en que el Presidente no se subordina al cuerpo legislativo para integrar su gabinete, al través del cual ejerce sus funciones, siendo el propio Presidente quien asume la responsabilidad de los actos realizados por los funcionarios que haya designado. Esta responsabilidad fue matizada mediante el refrendo exigido a los secretarios del despacho para los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, el cual era requisito para la obligatoriedad de dichos actos y motivo de responsabilidad en caso de transgresión de la Constitución, Acta Constitutiva y Constituciones estatales.

Como puede apreciarse en la evolución del sistema presidencial, se percibe una pugna por establecer en las leyes constitucionales un difícil equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo. En este sentido, la consecuencia se ha visto plasmada en las normas fundamentales, estableciendo controles que el cuerpo Legislativo debe ejercer sobre el órgano Ejecutivo a fin de evitar los riesgos de abuso del poder y el despotismo. Ver Anexo 5.

### 3.6.7 La Constitución de 1836

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República (de 1836) concedieron al Congreso General de la Nación facultades y prerrogativas para revisar y aprobar la cuenta general de inversión de caudales; para autorizar al Ejecutivo a contraer deudas sobre el crédito de la nación; para aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo. El Senado estaba facultado para aprobar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de empleados, diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y milicia. La Cámara de Diputados confirmaba los nombramientos de los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda. Por su parte, el Presidente de la República contaba con la facultad de devolver una sola vez los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso, los cuales no podría rechazar de nueva cuenta si volvían a ser aprobados por las dos terceras partes de cada una de las cámaras.

El establecimiento de un Supremo Conservador viene a constituir una especificidad en el sistema presidencial, ya que el control que estaba facultado a ejercer sobre el Poder Ejecutivo podía limitar notablemente su ámbito de acción al poder declarar la nulidad de sus actos o su "incapacidad física o moral", así como renovar todo el ministerio. En este sistema, el Presidente de la República conservó la facultad para realizar "exclusiva elección" de los ministros encargados del despacho de los asuntos de gobierno. Sin embargo, se mantiene la característica ya mencionada en la configuración del régimen presidencial, consistente en que cada ministro era responsable de los actos del presidente que hubiere autorizado con su firma y que fueren contrarios a las leyes.<sup>30</sup> Ver Anexo 6

---

<sup>30</sup> Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, séptima edición, México Editorial Porrúa, 1976, pp 212 a 220 y 225 a 230 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México* Op Cit , p 112

### **3.6.8 Bases de Organización Política de la República Mexicana. 1843**

Por lo que respecta a las Bases de Organización Política de la República Mexicana, expedidas en 1843, el Congreso gozaba de facultades para examinar y aprobar cada año la cuenta general de gastos presentada por el Ejecutivo; para decretar anualmente los gastos generales del gobierno; para designar cada año el máximo de milicia activa que el Ejecutivo pudiera poner sobre las armas; para reconocer la deuda nacional y para decretar la forma de amortizarla; para aprobar los tratados internacionales que celebrara el Ejecutivo; y, para ampliar sus facultades en casos de invasión extranjera o de sedición grave.

Dichas bases no facultaban al Presidente de la República para rechazar proyectos de la ley aprobados por las cámaras, ya que necesariamente debía sancionarlos y publicarlos dentro de los seis días siguientes.

El Presidente contaba con la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, quienes a semejanza de lo establecido en las Siete Leyes Constitucionales, eran responsables de los actos del presidente <sup>31</sup> Ver Anexo 7.

### **3.6.9 La Constitución de 1847**

Principalmente destaca un artículo en la Constitución de 1847 referente al Poder Ejecutivo, el artículo quince que menciona que desaparece el cargo de vicepresidente de nuestro País. La Constitución de referencia le devuelve a México la figura de República Federal.

La Constitución de 1847 marca el final de un período donde nuestro País, después de varias décadas de vida independiente, ha sido marcado por inestabilidad en el gobierno, ha tenido más de tres decenas de cambios en los mandos primeros, ha pasado por varias Constituciones que nos han

---

<sup>31</sup> Idem

llevado de imperio a república federal pasando por la figura de la monarquía y de la república central.

La Constitución de 1847, creemos, no puede hacer frente de manera efectiva el caos en el que vive el País; situaciones tales como la bancarrota de las finanzas, la corrupción a distintos niveles de la administración pública, las derrotas internacionales, deudas, campos de producción, algunos en verdaderas ruinas; en suma, un escenario de catástrofe nacional. También creemos que este documento no es capaz de unirnos totalmente como nación, darnos una identidad propia y compartida; y mucho menos, marcar el camino y los lineamientos generales que podrán ayudarnos a salir de la situación caótica que se vive en esos tiempos. Son momentos claves para México, en donde los tres actores de los se hablará, a veces, no están en sincronía. Ver anexo 8

### **3.6.10 La Constitución de 1857**

Por una lado es de mencionarse que la Constitución del 57 garantizaba el derecho a la propiedad a la vida y al libre pensamiento de todos.

Por otro lado, además, nuestra Constitución de 1857 otorgaba facultades al Poder Legislativo para: aprobar el presupuesto de gastos de la federación, aprobar los empréstitos celebrados por el Ejecutivo sobre el crédito de la nación, ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás funcionarios superiores del ejército y armada nacionales, aprobar los tratados internacionales que celebra el Ejecutivo, permitir la salida del país de tropas nacionales, y, autorizar al propio Ejecutivo el disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios

Por su parte, el Presidente de la República se encontraba autorizado para emitir opinión sobre los proyectos del Legislativo y en caso de que su juicio fuera discrepante, el Congreso debía someterlos a otra discusión, y una vez aprobados se turnaban al Ejecutivo para la promulgación correspondiente.

La Constitución también facultaba al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, quienes estaban obligados a firmar los reglamentos, decretos y órdenes del titular del Ejecutivo, a fin de que fueran obligatorios. Por otra parte, no se estableció disposición alguna en la cual se señalara la responsabilidad propia de los secretarios en caso de firmar actos presidenciales contrarios a las leyes <sup>32</sup>

La Constitución de 1857 facultaba al Presidente de la República, previa autorización del Congreso, a suspender las garantías constitucionales, excepto las que aseguraban la vida, en los casos de invasión extranjera, perturbación grave, peligro ó conflicto. El antecedente directo de este sistema se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843, en las cuales se autorizaba al Congreso para ampliar facultades al Poder Ejecutivo en casos de invasión extranjera ó sedición grave, suspendiendo los poderes legales sobre aprehensión y detención. El sistema de la Constitución de 1857 fue más amplio, ya que suspendía las garantías otorgadas por la Constitución, sin establecer mayor limitación que la relacionada con la garantía que asegura la vida del hombre. Otra importante diferencia radica en que la declaración y suspensión misma debía ser hecha por el Ejecutivo *previa autorización del Congreso*. Al amparo de estas disposiciones la suspensión de garantías se llevó hasta el extremo de que el Congreso concediese facultades legislativas al Ejecutivo, con apoyo en la parte final del artículo 29 de la Constitución (sobre la suspensión de garantías), que disponía que el Congreso concedería al Ejecutivo las autorizaciones que estimara necesarias para que éste hiciera frente a la situación de peligro ó conflicto para la sociedad.

El aumento de fuerza real del Ejecutivo propició que la concesión de facultades extraordinarias para legislar se empezara a aplicar fuera del ámbito del presupuesto de la suspensión de garantías, llegándose, algunas veces, al extremo de expedir o reformar legislación ordinaria con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas fuera de dicho supuesto de suspensión <sup>33</sup> Ver Anexo 9.

---

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo *La administración pública federal en México* Op Cit , p 107-113

### 3.6.11 Don Benito Juárez y las Leyes de Reforma

Juárez<sup>34</sup> sale de la capital y asume la Presidencia de la República con un gabinete formado fundamentalmente por Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Manuel Ruíz y León Guzmán. Pero es en Veracruz donde instala el gobierno constitucional. Dentro de su gabinete existe una diferencia en criterios; por un lado hay quienes sostienen que la ley de la nacionalización de los bienes del clero debe esperar hasta que los tiempos políticos cambien; por el contrario hay quienes sostienen que debe ser inmediata su aplicación, entre ellos figura Miguel Lerdo de Tejada. Juárez no toma una decisión apresurada, sus pensamientos deambulan entre las palabras del grupo que sostiene que aplicarla sería ejecutar actos de injusticia y no acertados y las de aquéllos que se manifiestan por la pronta aplicación. Este conflicto de ideas es resuelto por Santos Degollado quien inclina la balanza hacia la aplicación expedita debido a que representa a todas aquellas fuerzas que claman por la urgencia de una Reforma; que según sostienen algunos, es clamor de toda la nación.

---

<sup>34</sup> Político, abogado, ministro de Justicia, Presidente de la República y Benemérito de las Américas. Nació en San Pablo Guelatao, Oaxaca, el 21 de marzo de 1806. Huérfano a los tres años, quedó al cuidado de un tío quien lo empleaba como pastor, ya que no sabía hablar ni leer en español. En el año de 1818 llegó a la ciudad de Oaxaca. Después de diversos trabajos pasó al seminario Conciliar donde cursó estudios. En 1828 ingresó al instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, e inició su carrera política: profesor primero, rector después; en 1831 regidor en el ayuntamiento, dos años después diputado local; diputado al congreso de la Unión y gobernador de su estado.

Se recibió de abogado; acusado de conspiración fue desterrado a Tehuacán. Regresó en 1834 como magistrado del Supremo Tribunal y en 1841 fue juez de lo Civil y de Hacienda. Después de numerosos cargos públicos alternados con el ejercicio de su profesión, los movimientos políticos lo llevaron al destierro en Nueva Orleans en 1853. Conoció a notables liberales: Melchor Ocampo, José María Mata, Ponciano Arriaga y José Guadalupe Montenegro.

Regresó a México como secretario del general Juan Álvarez. Cuando éste llegó a Presidente nombró a Juárez ministro de Justicia e Instrucción Pública. En 1857 Comonfort fue designado Presidente y nombró a Juárez ministro de Gobernación y más tarde llegó a presidente de la Suprema Corte de Justicia. A la salida de Comonfort del país, Juárez asumió la Presidencia.

Entre los sucesos de su difícil gobierno están la coexistencia de dos gobiernos y la guerra que duró tres años, la promulgación de las Leyes de Reforma, que separaron la iglesia y el estado; la suspensión de las ordenes religiosas, la nacionalización de los bienes del clero, la creación del registro y del matrimonio civil. En 1861 fue electo Presidente de la República; como tal ordenó la expulsión del nuncio papal, del ministro de Guatemala y del ministro de España.

La falta de pago de la deuda externa originó la intervención francesa. Después de numerosas vicisitudes e incontables hechos de armas finalmente en 1864 llegó el archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo con su esposa la princesa belga Carlota Amalia. En 1867 tras la larga lucha en contra del imperio, Maximiliano fue fusilado y Juárez retomó la presidencia. Se iniciaron los problemas que caracterizaron el final de sus periodos de gobierno y finalmente el 18 de julio

### 3.6.12 La Constitución de 1917

Independientemente de cómo se desenvuelve en estos momentos el País ó cómo lo ha hecho en estos últimos años ó de qué manera lo hará, podemos sugerir algunos puntos específicos a manera de comentario a la forma en la que son establecidas y conceptualizadas las atribuciones, obligaciones, responsabilidades e injerencias del Poder Ejecutivo Federal, precisamente encarnado en la figura del Presidente de la República en la Constitución de 1917,<sup>35</sup> y cómo ha sido visto:

1.- Es él la máxima autoridad dentro del Poder Ejecutivo, es también el hombre que legisla y hace juicios superiores; inicia leyes, expide decretos, reglamenta leyes que él mismo expidió por propia iniciativa; como juez supremo puede iniciar amnistías generales, indulta, nombra magistrados y remueve jueces; como administrador nombra y remueve también a sus colaboradores y reglamenta la actividad de la Administración Pública; interviene en cualquier campo de la vida social, civil, económica, religiosa, política, cultural, etc.

2.- El ser nombrado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos lleva implícito ser el dirigente del centro de poder más importante del País, el más importante dentro de la organización política mexicana, y lo más trascendental es que tiene a su cargo el liderazgo de todo México. La Constitución de 1917 le otorga poderes plenipotenciarios, extraordinarios y suficientes para poder gobernar y decidir en todos los aspectos de la vida social.

3.- Las viejas tendencias hacia la personalización del poder del Estado se rejuvenecen. La figura del Presidente (figura concentrada de poder en condiciones de poder fragmentado) es invocada, o por lo menos tenemos muchos años haciéndolo, independientemente de las tendencias actuales, para conjurar la situación. Sus decisiones, siempre cruciales, están llamadas a resolver el problema. Su tarea apunta a recrear las condiciones para validar el nuevo bloque histórico y restaurar el orden institucional.

---

de 1872 falleció a consecuencia de una angina de pecho. Está sepultado en el panteón de San Fernando. En *Biografías de Mexicanos Ilustres*. D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

<sup>35</sup> Las observaciones son únicamente interpretaciones y no reflejan forzosamente la realidad completa que en determinados momentos viva nuestro País, ni tampoco las de nuestra Carta Magna del 17. Tampoco reflejan en este momento necesariamente querencias ó tendencias del Autor. Nota del Autor.

4.- El que se deposite la Presidencia de la República en un solo individuo tiene su razón de ser en virtud de la naturaleza de la función que ejerce, ya que la ejecución de la ley debe ser rápida y enérgica y debe existir unidad en la decisión, acción y mando, y en tal sentido un solo individuo es quien debe imprimir unidad y coherencia a la marcha del gobierno

5 - El Presidente es un personaje todopoderoso que dirige, decide, piensa, promueve, observa, premia, castiga, reconoce, no reconoce y des certifica, influye y ordena el destino del Estado y el rumbo mismo de la sociedad y por tanto de cada uno de los que la integran.

Jamás a manera de terminar con este tema sino por el contrario tratando de transmitir al lector la misma inquietud que nos mueve a escribir, investigar y reflexionar nos permitimos comentar que no creemos que el espíritu de la Carta Magna de 1917 haya sido el de conferir las atribuciones que se han tomado algunos y en ciertos momentos de nuestra historia. Antes, de lo que estamos seguros es que nuestra Constitución, perfectible como todo, ha sido aplicada a conveniencia de muchas personas, grupos y circunstancias. Por lo anterior, y con relación al inciso que nos ocupa, afirmamos que los temas fundamento de nuestra investigación dependen de tres actores: el primero es un documento (la Carta Magna y demás leyes y ordenamientos) que los contemple, fomente, regule, mida y premie; el segundo es un Presidente de la República líder en los temas nacionales (se ha ahondado en el Capítulo II sobre el particular) con visión, misión, pasión y honestidad; y por último una sociedad dispuesta a acatar con rectitud sus tareas y a pedir rendición de cuentas y actuaciones. Las Cartas Magnas son fundamentales pero no únicas responsables del éxito ó fracaso del modelo que de País hemos elegido. Ver anexo 10

### **3.7 La Institución Presidencial y su influencia**

“Los gobiernos constituidos democráticamente no deben basar su estabilidad en las fuerzas armadas. Descansan en la fuerza moral y social de las instituciones que representan. En México son las instituciones revolucionarias, y en el cumplimiento de su programa social radica esencialmente la fuerza integral del propio gobierno.”<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Chanes Nieto, José *La Designación del Presidente de la República* Capítulo I. La Designación del futuro Presidente México. Plaza y Valdés Editores. 1993 pp 41 y 42

El Estado mexicano Posrevolucionario se ha caracterizado por tener un Ejecutivo fuerte, predominando sobre los otros dos Poderes Constitucionales, el Legislativo y el Judicial. Nuestra Constitución de 1917<sup>37</sup> sigue la tradición presidencialista sobre los postulados básicos del sistema político mexicano. De esta evolución se desprende que ha sido voluntad del pueblo mexicano erigirse en soberanía nacional y en tal sentido ha plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la forma de organización política del Estado mexicano en una "República representativa, democrática, federal" (artículo 40)<sup>38</sup> y ha decidido ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados (artículo 41)<sup>39</sup>. El poder del gobierno del Estado mexicano se divide para su ejercicio en tres poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial (artículo 49)<sup>40</sup>. El Poder Ejecutivo (artículo 80)<sup>41</sup> se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Nuestra Constitución marca que el Poder Ejecutivo es unitario y unipersonal; y se deposita en el presidente de la República quien concentra a la vez las potestades de jefe de Estado y de gobierno. El presidente es líder del pueblo

---

<sup>37</sup> En el decreto de septiembre de 1916, el cual reformó el Plan de Guadalupe para revocar al Constituyente, se habla de reformar la Constitución de 1857 y no de expedir una nueva y distinta, como nos comenta el maestro Felipe Tena Ramírez, en su libro *Leyes Fundamentales de México*, el documento del Primer Jefe se llamó "Proyecto de Constitución Reformada", "Reformas a la Constitución" sería el nombre que usaría el Reglamento Interior. Sin embargo, el hecho es que se había expedido una nueva Carta Magna. Lo cierto es que ni se trata de un acto de reformas, como la del 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24, ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la del 57 con la del 24. "La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo". Promulgada el 5 de febrero de 1917, entró en vigor la Constitución el 1° de mayo del mismo año. En Rocha Lerdo de Tejada, Álvaro. *Reestructuración del Artículo Primero Constitucional, un paso fundamental en la vida Nacional*. Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Junio 1993.

<sup>38</sup> Art. 40. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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.

<sup>39</sup> Art. 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases (.), ver Art. 41 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>40</sup> Artículo 49. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

<sup>41</sup> Artículo 80. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

mexicano al ser elegido democráticamente para un período determinado,<sup>42</sup> siendo nuestro caso de seis años sin posibilidad de reelección

Tanto la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo como la ejecución de los actos de gobierno ha impuesto en la inmensa mayoría de los pueblos la unidad individual en el personal que desempeñe dicho poder, llámese el gobierno, monarquía ó república. En México, la colectividad en el Ejecutivo ha presentado en algunas épocas de nuestra Historia los mismos vicios que en los demás países y ha llegado también al predominio efectivo de uno solo, con lo que este sistema ha demostrado que no es de realización efectiva. Por este motivo, está en la conciencia nacional el sistema de que el depositario del Poder Ejecutivo sea una sola persona: el Presidente.<sup>43</sup>

El Presidente de la República es considerado la clave del sistema político mexicano.<sup>44</sup> Por la magnitud de sus poderes de derecho y de hecho está situado en posición eminente y de gran responsabilidad. Su omnipresencia lleva a considerarle, con simplismo, el autor de todos los bienes y de todos los males de la nación; el pueblo lo espera todo de él. Cuando lanza su candidatura se vuelve depositario y responsable de todos los sueños, éxitos y derrotas que suframos

Parece claro que la institución mexicana de la presidencia de la República está rodeada por un movimiento democrático<sup>45</sup> que crece día con día; dicha institución, sabemos los que escribimos, es presidida por un ser humano, dirigiendo a seres humanos, que, como tales, poseemos diferentes conceptos y tenemos distintas necesidades; dado que la condición humana es compleja, compleja también es la tarea de consensar; y si a ello le sumamos factores impredecibles y lejos de nuestro control, el ejercicio se vuelve más complicado.

---

<sup>42</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México. Op Cit., p. 115.

<sup>43</sup> *Diario de los Debates del congreso Constituyente (1916-1917)*, México, tomo II, p. 344 en Moreno Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México. Op Cit , p. 116.

<sup>44</sup> Chanes Nieto, José. *La Designación del Presidente de la República*. Op , Cit p 9

<sup>45</sup> Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México. Prólogo Colección Andanzas Tus Quets Editores. 1997 , p. 17.

En contados períodos de nuestra historia la propensión al personalismo,<sup>46</sup> por parte de algunos integrantes del Gobierno se ha traducido en métodos inestables y dictatoriales en administrar los asuntos públicos.

La política, como arena de confrontaciones, se desplaza al terreno funcional de la administración pública y la acción privada. A la manera de algunos países Latinoamericanos los gobernantes dejan de gobernar para entrar a administrar (funcionalmente) los conflictos. En su afán por paliar las crisis, acometen todo tipo de acciones que resultan cuestionadas por lo establecido.

Aún así, la eficiencia deja de ser un principio técnico de asignación y uso de los recursos, para convertirse en el nuevo referente que debe procesar los conflictos de intereses, las pugnas distributivas, las luchas por los proyectos de sociedad. Los gobiernos quieren evitar asumir todo el crédito de la tarea de la transición que, por cierto, parece poco atractiva y demasiado larga, para entrar en la era de las realizaciones como una estrategia directamente diseñada para relegitimarse en el futuro.

Gerencia, gestión estratégica y calidad total, antes mecanismos propios de la administración empresarial, emergen en América Latina como los recursos que deben guiar la acción pública y privada de las instituciones y organizaciones locales<sup>47</sup> de aquí la importancia de contar con personas preparadas en diferentes disciplinas y con diferentes habilidades para que puedan hacer frente a los tan variados problemas en forma multidisciplinaria.

A toda costa debemos evitar que el desarrollo político de algunos países nos siga mostrando una cadena interminable de personas que se agrupan alrededor de un caudillo, de quien esperan favores a cambio del apoyo que le brindan; tales individuos no prestan atención a las necesidades ni a las doctrinas de unidad común para el bien público,<sup>48</sup> únicamente desean el mando para beneficio propio. Para evitarlo debemos modificar sustancialmente la preparación de los funcionarios públicos.

---

<sup>46</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. *El papel del ejecutivo en México*. Op. Cit., p. 11

<sup>47</sup> Ver, por ejemplo, los compromisos adquiridos en el marco del Acta de Baranoha, firmada por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, así como el Proyecto de Trabajo para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en Medellín. Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., pp 128 y 129.

<sup>48</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. *El papel del ejecutivo en México*. México Op. Cit. p 11

con el objeto de incrementar la eficiencia de su desempeño, enaltecer su actitud de servicio y asegurar su compromiso, lealtad y eficiencia con el régimen;<sup>49</sup> siempre con el objeto de diversificar la experiencia administrativa, resolver problemas, mejorar el perfeccionamiento y satisfacer necesidades que se pudieran plantear como contingencia,<sup>50</sup> contribuyendo con ello a la planeación. Veamos algunas de las diferencias que plantean el sistema Presidencial y el Presidencialismo: el Bonapartismo se basa en el Presidencialismo, esto es, entre otras cosas, una presencia permanente del Estado en la economía, en la salud, en el bienestar, en las relaciones sociales, es decir, en prácticamente todo. Dentro de la forma de Estado denominada Presidencialismo, el jefe del Poder Ejecutivo es investido constitucionalmente con poderes extraordinarios; el Presidente de la República tiene un halo de prestigio heredado de grandes héroes nacionales, con un carisma que nace de un proceso de institucionalización, con un Parlamento que a veces tiene dificultad en oponerse ante algunas decisiones suyas; a diferencia del sistema Presidencial donde, entre otras características, se tienen acotadas y delimitadas constitucionalmente las facultades del Ejecutivo, siempre con apego estricto a las instituciones del País.

Se ha visto en algunas etapas de nuestra Historia que el monarca no sólo ejercía el poder absoluto: el reino era una extensión del patrimonio personal de algunos de sus colaboradores ( y aún de él mismo). Algunos administradores públicos dispusieron de los bienes públicos como si hubieran sido sus bienes privados: repartirían dinero, privilegios, favores, puestos, recomendaciones, prebendas, tierras, concesiones y contratos.<sup>51</sup>

A continuación veremos una breve semblanza tanto de la personalidad como del estilo particular de gobernar de algunos Presidentes que ha tenido México; enmarcado siempre en el contexto e hipótesis materia del presente trabajo: el liderazgo, las instituciones y el papel determinante que juega uno para el otro. Ha intentado, la siguiente parte, reflejar el momento histórico de cada uno de ellos a través, además, de frases y expresiones (condensadas en los anexos del presente trabajo) que les son atribuidas; algunas (las más) extraídas de la obra de Alejandro Rosas y José Manuel

---

<sup>49</sup> Guerrero Orozco, Omar *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez* Op. Cit., p. 302

<sup>50</sup> Idem

<sup>51</sup> Octavio Paz, "El ogro filantrópico", en *Vuelta*, México, agosto de 1978, núm. 21 en Krauze, Enrique *La Presidencia Imperial*. Op. Cit., p. 26

Villalpando<sup>52</sup> y otras tomadas del acervo cultural propiedad de la vox populi. En algunos casos las contribuciones, los logros, los fracasos, los adelantos y atrasos así como el legado bien pudiesen resumirse en esas breves palabras. Por tanto, no es motivo de una revisión estrictamente histórica narrativa, por el contrario, trata de dar aquellas pautas que nos pudieren ayudar a conocer a nuestros Presidentes de la República. La división en distintos períodos únicamente trata de ayudar a situarnos con mayor facilidad a lo largo de tantos y tantos años de altibajos del Poder Ejecutivo Federal.

### **3.8 Don Miguel Hidalgo y Costilla. 1810-1811. La Independencia de México**

Antes de revisar algunos aspectos de Don Miguel Hidalgo y Costilla veamos cuáles eran las condiciones específicas y tiempos (momentos de acción) que se pensaron en esos años en nuestro País. El mismo Hidalgo, sostiene José Vasconcelos, era creyente de la idea de que una vez liberada España de la invasión francesa sería posible llegar a un acuerdo natural y civilizado para lograr la tan anhelada separación; acaso entendía Don Miguel que el arte está en "... saber elegir el momento más conveniente para el pueblo que trata de independizarse; por ejemplo, aquel en que el rompimiento con el país de origen puede provocar menos resentimiento".<sup>53</sup>

"Que un pueblo en un momento dado de su desarrollo se separe de su nación matriz, es un derecho que nadie discute; que una sociedad cualquiera se rebele contra los abusos del despotismo, es un deber que todos recomendamos se cumpla; pero hay veces en que el modo, las razones y las oportunidades malogran, corrompen los mejores propósitos".<sup>54</sup>

Pero son las precarias condiciones en la vida de los nacionales, la economía siempre problemática, las posibilidades casi nulas de que los indígenas subieran a posiciones mejores dentro de la escala social, la esclavitud (bastante arraigada y cobrando miles de víctimas), desigualdades en las

---

<sup>52</sup> Rosas, Alejandro y Villalpando, José Manuel. *Los Presidentes de México*. México: Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V. Primera edición. Noviembre 2001.

<sup>53</sup> Vasconcelos, José. *Breve Historia de México*. Op. Cit. p. 17.

<sup>54</sup> Vasconcelos, José. *Breve Historia de México*. Fernández Editores, S.A. Tercera publicación. 1986. México.

riquezas y en los privilegios políticos y militares; la no accesibilidad a los puestos de gobierno y eclesiásticos las que hacen ya insoportable la situación y las que no permiten un minuto más de demora en el levantamiento armado. Es la madrugada del 16 de septiembre de 1810, Hidalgo repica las campanas de Dolores para llamar a los feligreses; es ahí cuando les dice que el movimiento que se acaba de iniciar tiene por objeto derribar al mal gobierno; se oyen voces que se arengan entre ellas gritando: ¡Viva la Independencia!, ¡Muera el mal gobierno!. El movimiento independendista ha encontrado su preciso momento histórico

Terminamos este breve fragmento de la historia no sin antes citar y poner a consideración palabras de Vasconcelos quien nos parece recoge una enseñanza valiosa; ¡qué inútiles los movimientos y los derramamientos, afirmamos, sin ellas!:

“Lo que no pudo lograr por la razón el licenciado Verdad, lo intentará Hidalgo por la fuerza. Fue aquella una alternativa dolorosa que se repite en los días de Madero. Las reformas que no pudo hacer Madero por la razón, y que motivaron su sacrificio, las impondría por la fuerza Carranza, pero ¿qué ... cosa se puede esperar de un pueblo tiranizado en que no es libre la discusión ni acata nadie los dictados de la opinión pública? No queda sino el recurso desesperado de los motines y rebeliones que no conducen sino a la destrucción lenta y definitiva de lo que debiera ser poderosa nacionalidad.”<sup>55</sup>

Pero, con todo, debemos a grandes hombres como él, y a muchos más, igual de valerosos y entregados que Don Miguel, el poder disfrutar hoy, si queremos, de una Patria sin opresión de nadie; es nuestra opción. Quedó, así, ofertado por un gran líder.

### **3.9 Agustín de Iturbide. Emperador de México**

El sistema presidencial ha sido en México un rasgo constante desde los primeros años posteriores a la consumación de nuestra independencia. La fallida monarquía imperial de Iturbide representó el

---

<sup>55</sup> Vasconcelos, José *Breve Historia de México* Op Cit p 43

primer intento por configurar un régimen gubernamental en el que predominara la figura del jefe del Ejecutivo, lo cual estaba contemplado en el Tratado de Córdoba que constituyó el instrumento para lograr la transición entre el régimen colonial y el México independiente

La ascensión de Iturbide encabezando una monarquía constitucional, representativa y hereditaria, fue sin duda una importante lección para todos nosotros y que nos hace meditar en la conveniencia de adoptar una solución que dé nuevos rumbos al ejercicio del poder. Nos provee de personas con una visión no patrimonialista y sí institucional del liderazgo. Los diez meses que duró el primer imperio mexicano fueron tomados muy en cuenta al discutirse la configuración que debía darse al Poder Ejecutivo en el Acta Constitutiva, así como en la Constitución de 1824.

### **3.10 República Federal. El México Independiente. Octubre de 1824 a mayo de 1833**

A manera de breve reflexión mencionamos que este período de la vida nacional se caracterizó por una profunda falta de desarrollo económico y social, aunado por supuesto a las profundas carencias en el desarrollo político. El respeto a la ley y a sus incipientes instituciones era escaso, veníamos de una época de abusos y corrupción, porqué no decirlo, también, en algunos aspectos, de progreso. La forma de gobierno durante este período ha sido estudiada en las Constituciones que a ella corresponden, pero sí debemos destacar que la debilidad del Poder Ejecutivo fue siempre patente, no pudo realmente consolidarse en una fuerza determinante en los destinos nacionales. Corresponden a esta época Guadalupe Victoria,<sup>56</sup> Vicente Guerrero,<sup>57</sup> José María Bocanegra,<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Nació en Zamatula, Durango. Su verdadero nombre era Manuel Félix Fernández, pero cuando ingresó a las filas insurgentes lo cambió por el de Guadalupe Victoria. Después de consumada la Independencia y de que Iturbide hubo sido desterrado del país, Victoria fue elegido primer presidente del México independiente. Tomó posesión del cargo el 10 de octubre de 1824. Su gobierno tuvo como propósito el organizar al país y mantener la paz y el orden, tarea difícil en vista de todos los caudillos que ansiaban el poder.

<sup>57</sup> Nació en Tixtla, hoy ciudad Guerrero. Después de las derrotas sufridas por los insurgentes en Valladolid y en Puruarán, parecía ser que la causa de la Independencia estaba perdida si no se lograba levantar en armas a todas las regiones del centro y sur del país.

Con este propósito Guerrero fue comisionado a la parte meridional, cumpliendo con creces lo encomendado. Una vez lograda la Independencia fue nombrado Presidente de la República, cargo que ocupó el 10 de abril de 1829.

El 17 de enero de 1830 fue derrocado por el vicepresidente Bustamante.

Murió fusilado el 14 de febrero de 1831 en Cuilpa.

<sup>58</sup> Nació en Labor de la Troje, Aguascalientes. Estudió leyes y llegó a ser ministro de Relaciones Exteriores. Posteriormente desempeñó el puesto de ministro del Supremo Tribunal de Justicia y en 1822 fue miembro del primer

Pedro Vélez,<sup>59</sup> Anastasio Bustamante,<sup>60</sup> Melchor Múzquiz,<sup>61</sup> Manuel Gómez Pedraza<sup>62</sup> y Valentín Gómez Farías.<sup>63</sup>

### 3.11 República Centralista. Mayo de 1833 a octubre de 1843

Es caracteriza esta época por el gobierno de Antonio López de Santa Anna<sup>64</sup> quien estuvo sentado en la silla presidencial por once ocasiones (la última en 1855) aunque sumado el tiempo no pasó siquiera de lo que actualmente ocupa un período presidencial. Época de egoísmo social y espíritu individualista, traiciones y levantamientos (Nicolás Bravo se subleva contra Guadalupe Victoria de quien era vicepresidente) el gobierno y algunos de sus gobernantes; no todos ni en todo momento, se caracterizaron por ser protagonistas y protectores del dispendio y del lujo; o simplemente, detentadores del poder, más no ejecutores en el más amplio y valioso sentido social, colectivo y

---

Congreso Constituyente En 1829, cuando el presidente Guerrero salió a combatir a Bustamante, el Congreso Constituyente lo nombró presidente interino, puesto que ocupó sólo por cinco días

<sup>59</sup> Nació en la ciudad de México. Ocupó la primera magistratura de la Suprema Corte de Justicia. En los tiempos en que José María Bocanegra era presidente interino el palacio de gobierno fue atacado por los rebeldes que apoyaban el Plan de Jalapa (23 de dic. de 1829) Bocanegra desertó y su lugar fue ocupado por un triunvirato compuesto por don Pedro Vélez, don Luis Quintanar y don Lucas Alamán. Mientras esto sucedía, el ejército de Bustamante siguió avanzando sobre México, hasta que el 31 de diciembre de 1829 entró a la capital.

<sup>60</sup> Nació en Jiquilpan, Michoacán. Durante el gobierno del Gral. Guerrero ocupó el cargo de vicepresidente. Bustamante se apoyó en el Plan de Jalapa para derrocar a Guerrero (17 de enero de 1830). En ese mismo año asumió la presidencia. Combatió en contra de las fuerzas de Santa Anna y provocó la sangrienta "acción de Posadas" (1832), en la que fue derrotado. En abril de 1837 volvió a ocupar la presidencia. Durante este período redactó el "Plan de Tacubaya".

<sup>61</sup> Nació en Sta. Rosa, Coahuila. El 14 de agosto de 1832 la Cámara de Diputados lo nombró presidente y se mantuvo en este puesto hasta el 24 de diciembre del mismo año, cuando fue sustituido por Manuel Gómez Pedraza. Melchor Múzquiz sustituyó a Bustamante como presidente cuando éste se ausentó de la capital para salir a combatir a Santa Anna, quien se había rebelado en Veracruz. Si bien Santa Anna fue derrotado, de cualquier manera la insurrección se extendió hasta Texas, San Luis Potosí, Acapulco y otros lugares.

<sup>62</sup> Nació en Querétaro. En 1832 ocupó la presidencia, habiendo tomado posesión del cargo en la ciudad de Puebla. Su gobierno sólo sirvió de puente para que el Gral. Antonio López de Santa Anna se hiciera cargo de los destinos del país. De cualquier manera, durante los 3 meses que Gómez Pedraza fue presidente se tomaron decisiones trascendentales: la Ley de Amnistía y la destitución de aquellos generales que no jurasen el Plan de Zavaleta.

<sup>63</sup> Oriundo de Guadalajara, Jalisco. Fue un destacado político y para 1833 ya ocupaba la vicepresidencia. En ese entonces Santa Anna fungía como presidente y había conflictos entre los liberales (asociados a la logia yorkina) y los conservadores (logia escocesa). El 1o. de abril de 1833 Santa Anna se ausentó y Gómez Farías quedó como presidente, y así los liberales adquirieron la ventaja. Pero Santa Anna regresó y suprimió el puesto de vicepresidente. Más adelante Gómez Farías intentó introducir nuevas Leyes de Reforma pero no lo consiguió.

<sup>64</sup> Nació en Jalapa, Veracruz. Entre los años 1833 y 1853 ocupó once veces la presidencia. Era una persona carente de convicciones y muy voluble en sus actos. Lo mismo se levantó en armas en defensa de gobiernos legítimos que permitió que se perdieran grandes porciones de nuestro territorio. Fue defensor del centralismo en contra del federalismo. Esta actitud provocó la separación de Texas y su anexión a los Estados Unidos (1836). A raíz de la Guerra de los Pasteles

humano. A esta época corresponden, los entre otros los Generales Miguel Barragán,<sup>65</sup> José Justo Corro,<sup>66</sup> Nicolás Bravo Rueda<sup>67</sup> y Francisco Javier Echeverría <sup>68</sup>

### 3.12 Intervalo Centralista. Marzo de 1843 a agosto de 1846

De esta época es de resaltarse la excepcional fama de honrado que tenía José Joaquín de Herrera<sup>69</sup> quien gozaba de un respeto absoluto sobre su gestión dada su honradez; murió ocupando el cargo de director del Monte de Piedad, puesto que tuvo que desempeñar después de ser Presidente de la República dada su precaria condición económica. También corresponden a esta etapa los presidentes Valentín Canalizo<sup>70</sup> persona fuertemente vinculada a Santa Anna y Mariano

---

(1838) Santa Anna sufrió la amputación de una pierna al ser herido por una bala de cañón en Veracruz. Durante su última estancia en el poder fue destituido por el Plan de Ayutla (1854)

<sup>65</sup> Nació en el Valle de Maíz, San Luis Potosí. Cuando Santa Anna abandonó el gobierno el 23 de enero de 1835, se nombró a Miguel Barragán como presidente interino. Las medidas que tomó se caracterizaron por su corte reaccionario. Durante su gestión se dictó una ley que disponía que la milicia de los estados se redujera y se organizara conforme a ciertas leyes generales. Falleció el 1o de marzo de 1836 y le sustituyó don José Justo Corro.

<sup>66</sup> Nació en Guadalajara, Jalisco. Al fallecer Miguel Barragán, a la sazón presidente, José Justo Corro ocupó la presidencia interinamente (del 2 de marzo de 1836 al 18 de abril de 1837). Su dimisión fue ocasionada por la oposición que se generó ante la promulgación de la Constitución de las 7 leyes. Se nombró un árbitro, don José María Tornel, quien procedió a darle apoyo a Santa Anna en sus preparativos de guerra.

<sup>67</sup> Nació en Chilpancingo, Gro. Fue uno de los héroes de la consumación de la Independencia. En 1823 se alzó contra Iturbide y fue nombrado vicepresidente el año siguiente. Ocupó la presidencia el 4 de julio de 1839 debido a que el presidente en turno salió a combatir a Bustamante. Nuevamente fue colocado a la cabeza del gobierno de octubre de 1842 a 1843 y una vez más en 1846.

<sup>68</sup> Nació en Jalapa, Veracruz. Le tocó vivir momentos en que la vida política de nuestra patria era muy agitada y no se habían definido los senderos que debía recorrer el país. Varios caudillos se habían levantado en armas en desconocimiento del gobierno del Gral. Bustamante. Cuando aún se combatía en la capital don Javier Echeverría fue nombrado presidente (22 de septiembre de 1841), con el fin de calmar los ánimos de los distintos intereses que participaban en la contienda.

<sup>69</sup> Nació en Jalapa, Ver. Participó en la guerra de Independencia como miembro del Ejército Trigarante y fue uno de los que apoyaron el Plan de Iguala. En 1844 ocupó la presidencia interinamente, pero en agosto de 1845, ya como presidente electo, ocupó el cargo de acuerdo a lo mandatado por la Constitución. Posteriormente fue depuesto por Mariano Paredes, quien se declara presidente con el pretexto de declarar la guerra a las E.U. En 1848 Herrera fue una vez más electo para hacerse cargo del gobierno.

<sup>70</sup> Nació en Monterrey, N.L. Asumió el puesto de presidente interino por primera vez el 4 de octubre de 1843. Duró en el cargo hasta el 4 de junio de 1844, fecha en que Santa Anna volvió al poder. Sin embargo el descontento popular hizo que una vez más Santa Anna dejara el puesto a Canalizo el 12 de septiembre de 1844. La medida no satisfizo a los rebeldes y el 12 de diciembre de 1844 Santa Anna y Canalizo fueron desconocidos como jefes del gobierno habiendo sido destituidos por José J. Herrera.

Paredes y Arillaga<sup>71</sup> a quien se le atribuye unirse a causas que realizaban maquinaciones de carácter monárquico en nuestro País; las cuales no prosperaron.

### **3.13 República Federal. Agosto de 1846 a septiembre de 1847**

José Mariano Salas<sup>72</sup> cuya misión fundamental fue hacerse de recursos para habilitar al ya mermado ejército de Santa Anna tuvo un intrascendente papel en la política mexicana, formó parte de la regencia del imperio y entregó, en su primer período presidencial, la Presidencia a Miguel Miramón. Durante este breve lapso de tiempo también despachó Pedro María Anaya<sup>73</sup> quien gracias a su disciplina y entrega militar logró pasar a la historia cuando, en la defensa del Convento de Churubusco y siendo prisionero respondió a sus captores: "Si hubiera parque, no estaría usted aquí"

### **3.14 El Gobierno en Querétaro. Septiembre de 1847 a enero de 1853**

A Manuel de la Peña y Peña<sup>74</sup> por ministerio de Ley (a falta absoluta del Presidente de la República lo sustituía el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) le tocó gobernar en un

---

<sup>71</sup> Nació en la ciudad de México En 1821 se adhirió al Plan de Iguala Años más tarde derrocó al presidente Herrera mediante el Plan de San Luis y pasó a ocupar la presidencia el 4 de enero de 1846. Nunca contó con el apoyo suficiente para mantenerse en el poder y pronto fue obligado a renunciar, dejando como presidente interino a Nicolás Bravo, quien a su vez fue sustituido por Mariano Salas a raíz del triunfo del Plan de Jalisco

<sup>72</sup> Nació en la ciudad de México Con el triunfo del llamado Plan de Jalisco el Gral. Mariano Salas fue elegido como presidente interino en 1846 Con una parte de la guarnición de su lado proclamó el restablecimiento de Antonio López de Santa Anna y lanzó la convocatoria para un congreso que constituyera de nuevo a la Nación Dicho congreso, reunido el 6 de diciembre de 1846 declaró presidente a Santa Anna, quien desde el 12 de septiembre había desembarcado en Veracruz proveniente de La Habana.

<sup>73</sup> Nació en Huichapan, Hgo Se hizo cargo de la presidencia cuando Santa Anna, diciendo que iba a lavar la deshonra de Veracruz frente a las tropas norteamericanas, salió de México al frente de 10 000 hombres (1o. de abril de 1847) y esperó al enemigo en Cerro Gordo, cerca de Jalapa Santa Anna fue fácilmente rodeado y derrotado, por lo que regresó a la capital. El 20 de mayo Pedro M. Anaya le devolvió el mando de la nación e inmediatamente se preparó para la resistencia frente al invasor. Una medida que tomó fue establecer el servicio militar obligatorio para todos los hombres mayores de 16 años

<sup>74</sup> Nació en la ciudad de México, en Tacuba, siguió la carrera de abogado. En 1813 fue Síndico del Ayuntamiento de México En 1822 Consejero de Estado del Gobierno independiente; más tarde se le nombró Ministro de México en Colombia En 1837 fue Ministro del Interior y luego de Relaciones Exteriores, formando entonces un tratado sobre extradición de criminales de España En 1847, durante la invasión de las fuerzas norteamericanas fue presidente interino de la República, firmando el tratado de Guadalupe Hidalgo. A los servicios prestados a la Patria se unieron los que prestó

momento en que el País aún no se recuperaba de la derrota sufrida ante los Estados Unidos. Es preciso para conocer algunos rasgos de su personalidad y para encuadrarlo en el tema de investigación que nos ocupa, recordar las palabras que pronunció una vez ungido: “ me toca ahora ... salvar la nacionalidad de nuestra desgraciada patria y guardar fielmente nuestras instituciones”.

Además de haberle correspondido la negociación del tratado de Guadalupe Hidalgo firmado el 2 de febrero de 1848 (tratado por medio del cual se devolvían a México los territorios de Texas, Nuevo México y la Alta California) quizá lo más sobresaliente para nosotros y una gran deuda de todos para con él, sea el hecho de que asumió la Presidencia de la República, aún no queriéndola ocupar, por considerar el bien nacional un bien a anteponer al personal; una vez terminada su encomienda entrega el poder También a este momento histórico corresponde Mariano Arista Nuez<sup>75</sup> hombre de quien dice la historia era poseedor de una inteligencia no privilegiada, poco valor, baja capacidad y de inquietante vida privada (características no deseadas en un líder dado que su ejercicio se ven directamente relacionada en su actuación) Presidente constitucional del 15 de enero de 1851 al 5 de enero de 1853 tuvo poco éxito al frente de la administración pública; imposibilitado a tener recursos y con una situación social y financiera totalmente en contra decide renunciar al cargo y desterrarse en la ciudad española de Sevilla

### **3.15 República Centralista. Enero de 1853 a agosto de 1855**

Juan Bautista Ceballos<sup>76</sup> dura un mes y dos días como Presidente de la República, tan fugaz es su mandato, otra vez por ministerio de Ley, como su descenso tanto del Poder Ejecutivo como del

---

como catedrático y escritor. Fue Rector del Colegio de Abogados y Presidente de la Academia de Jurisprudencia. Es autor de "Lecciones de Práctica forense mexicana"

<sup>75</sup> Nació en San Luis Potosí. Aunque el enfrentamiento ideológico entre liberales y conservadores era profundo, las elecciones (1850) para la presidencia de la República se llevaron a cabo en un clima de paz. Mariano Arista resultó triunfador y tomó posesión de su cargo el 15 de enero de 1851. Siendo un liberal moderado su gobierno se distinguió por su laboriosidad y la valentía con que se enfrentó a diversos problemas. Sin embargo personas cercanas a Arista querían imponer un gobierno de tipo colonial y esto ocasionó ciertas actitudes contradictorias que a final de cuentas condujeron a la renuncia de Arista el 5 de enero de 1853.

<sup>76</sup> Nació en Durango, Dgo. Al renunciar a la presidencia don Mariano Arista, se hizo cargo de ella, por ministerio de la Ley, don Juan Bautista Ceballos, presidente que era a la sazón de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y quien apenas recibió el gobierno, solicitó y obtuvo se le concedieran las facultades extraordinarias que a Arista se le habían negado, con lo que el congreso justificó a éste poniendo de manifiesto su parcialidad; pero como la oposición al ejecutivo

Poder Judicial ya que es destituido cuando se niega a aceptar una condecoración de manos de Santa Anna, tiempo antes de morir en París fue diputado constituyente y representó al estado de Michoacán. Manuel María Lombardini<sup>77</sup> a quien se le atribuye la preparación de las elecciones para que regresara al País Santa Anna; una vez entregado el poder a éste, Lombardini aceptó el puesto de jefe del estado mayor del ejército y después comandante general del mismo.

### **3.16 Republica Federal. Agosto de 1855 al día de hoy**

Pertenecen a este periodo los Presidentes Martín Carrera,<sup>78</sup> Rómulo Díaz De La Vega,<sup>79</sup> Juan N. Alvarez Hurtado<sup>80</sup> e Ignacio Comonfort Ríos.<sup>81</sup> Nos detendremos un momento en la figura de Ignacio Comonfort. Hombre hábil y talentoso para los negocios y la administración no pudo resolver el conflicto entre liberales y conservadores, pensó que la solución estaba en ejercer ante ambos solamente una buena voluntad en los mandatos mas nunca comprendió, que ambos tenían posturas irreconciliables que marcaban un proyecto de nación distinto sobre el cual se debía discernir. Concluimos al respecto: el ejercicio del liderazgo no es confrontación ni rodeo político, es, por el

---

continuaba dentro del cuerpo legislativo, porque los diputados esperaban a Santa Anna, Ceballos tambaleó con ésta oposición y posteriormente, después de un mes en el mando, la cámara lo desconoció como Presidente

<sup>77</sup> Nació en la ciudad de México. Secundó el Plan del Hospicio y de acuerdo con los convenios de Arroyo Zarco (4 de febrero de 1853) concertados entre delegados de las fuerzas de México y de Guadalajara se hizo cargo del ejecutivo a partir del 7 de febrero. El Plan del Hospicio también proclamó la dictadura de Santa Anna. Lombardini nombró una comisión que comunicara a Santa Anna, que se encontraba en Turbaco, Colombia, lo decidido en el Plan del Hospicio. El periodo presidencial de Lombardini acabó el 20 de abril de 1853.

<sup>78</sup> Nativo de la ciudad de México, donde nació en el año de 1897. Poco tiempo duró su gobierno: del 14 de Agosto de 1855 al 11 de Septiembre de mismo año. Murió modestamente el 22 de Abril de 1871.

<sup>79</sup> Nació en la ciudad de México. Tomó parte en las luchas de 1836 y de 1848, la primera en contra de los rebeldes de Texas y la segunda defendiendo el territorio patrio en contra del invasor norteamericano. Ocupó la presidencia en forma interina del 12 de septiembre de 1855 al 3 de octubre del mismo año. Este cargo le fue conferido por un acuerdo entre los generales Doblado, Haro Tamariz y Comonfort quienes apoyaban el Plan de Ayutla.

<sup>80</sup> Nació en Atoyac, Guerrero. Contando con el apoyo de las fuerzas armadas asociadas al Plan de Ayutla, el 4 de octubre de 1855 fue electo presidente interino de la República en Cuernavaca. Entró en la ciudad de México el 15 del mismo mes, siendo recibido en la Catedral con un solemne Te Deum. Su gabinete lo integró de la siguiente manera: Melchor Ocampo en Relaciones Exteriores; Benito Juárez, Ministro de Justicia; Guillermo Prieto en Hacienda e Ignacio Comonfort en el Ministerio de Guerra. Al renunciar a la presidencia (18 de diciembre de 1855) lo sustituyó Ignacio Comonfort.

<sup>81</sup> Nació en Puebla, Puebla. Su primera intervención en asuntos públicos fue en 1832. En 1853 fue nombrado administrador de la Aduana de Acapulco. El 1o. de marzo se adhirió al Plan de Ayutla dirigido en contra de Santa Anna. El 11 de diciembre de 1853 fue nombrado presidente sustituyendo a Juan Alvarez. Políticamente hablando Comonfort representaba la tendencia moderada del liberalismo. Murió años más tarde, (11 de noviembre de 1863) en una emboscada, cuando viajaba de San Miguel Allende a Celaya.

contrario, decisión de alternativas y seguimiento de resultados frente a la elección de proyectos distintos.

### **3.17 Gobierno Conservador. Enero de 1858 a mayo de 1864**

Corresponde a este periodo Félix María Zuloaga,<sup>82</sup> Manuel Robles Pezuela,<sup>83</sup> Miguel Miramón Tarelo,<sup>84</sup> José Ignacio Pavón<sup>85</sup> y Juan Nepomuceno Almonte<sup>86</sup> quienes detentan el poder gracias al desconocimiento de Comonfort a la Constitución del 57 (se consuma, con ello, el golpe de Estado que se había preparado) misma que le daba fundamento y razón a su gobierno. No es materia de este trabajo el analizar las causas ni mucho menos las situaciones que hacen pasar de una forma de gobierno a otra; pero lo que si nos concierne es ver aquellos rasgos que caracterizan este periodo sobre todo en los que al liderazgo, actuación o proyecto de nación (en las personas) se refieren. Es nuestro parecer, en este tenor de ideas, que el proyecto conservador carecía de sustento más allá de la simple conservación del poder por el poder mismo (he aquí algunas características de algunas personas importantes en el movimiento); donde la legitimidad y representatividad no llegaban al rango de nacional; donde las ideas conservadoras querían aplastar la reforma; donde los intereses particulares se anteponían a los nacionales. El error no fue de la reforma, fue de la debilidad de caudillos que pusieron la gran república en manos de los Conservadores.

---

<sup>82</sup> Nació en Alamos, Chihuahua. Al ser desconocido Comonfort como presidente (21 de enero de 1858) el Partido Conservador nombró en su lugar a Félix Zuloaga. En esta ocasión duró en el cargo hasta el 22 de diciembre del mismo año. Volvió a ocupar el puesto del 24 de enero al 1o de febrero de 1859.

<sup>83</sup> Fue Ministro de Guerra y de Relaciones Exteriores. Ocupó la presidencia interinamente entre el 23 de diciembre de 1858 y el 21 de enero de 1859. Como muchos otros conservadores se declaró partidario de que un noble de las casas reales europeas viniera a gobernar al país. Por este motivo fue sometido a Consejo de Guerra y fusilado en San Andrés Chalchicomula.

<sup>84</sup> Nació en México, D.F. Fue presidente de la República en dos ocasiones: una en 1860 y la anterior el 2 de febrero de 1859 cuando por el Plan de "Navidad" Zuloaga fue desconocido como presidente. A Miramón se le recuerda más como uno de los generales que luchó en contra de Juárez y, que posteriormente apoyó a Maximiliano cuando éste fue emperador de México. Fue fusilado, junto con Maximiliano y el General Mejía, en el Cerro de las Campanas, en las afueras de Querétaro.

<sup>85</sup> Nació en el puerto de Veracruz. Habiéndose graduado como licenciado logró ocupar el puesto de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Debido a esta circunstancia fue que ocupó la presidencia durante dos días (13 y 14 de agosto de 1860) en tanto que una junta de notables ratificaba el puesto de presidente de la República al Gral. Miramón.

<sup>86</sup> Nació en Necupétaro, Michoacán. Ocupó la presidencia de abril de 1862 hasta septiembre del mismo año. La brevedad de su periodo se debió a que un ciudadano de Córdoba, don Antonio Taboada, lanzó una proclama desconociendo a Almonte como presidente. Esta proclama contaba con el apoyo de los seguidores de Juárez.

### **3.18 Maximiliano de Habsburgo. Mayo de 1864 a mayo de 1867**

Maximiliano de Habsburgo fue recibido y ratificado de inmediato como Emperador de los mexicanos; las intenciones, se cree, eran fundar un gobierno que poco a poco diera paso a la República, pero, como buen príncipe, llamaba a su gobierno una Monarquía moderada.

Veamos algunas características que nos pudiera hablar de su liderazgo, influencia en los demás ó habilidades para administrar recursos y apuntalarlos hacia una causa precisa: se enfrentó a muchos problemas que jamás pudo superar, como la falta de un heredero, la precaria situación económica, la resistencia de Juárez y sus correligionarios; y la difícil situación política y social que imperaba en nuestro País. Nunca formó realmente un ejército, no logró poner en orden ni finanzas ni situaciones de índole social y patrimonial, no pudo contra el apoyo que el extranjero le brindaba a Juárez ni tampoco pudo convencer a los suyos de apoyarlo incondicionalmente; con el interior en revueltas y con la nula facultad de convencimiento de la causa en el extranjero, aunado al auto abandono que logró al apartarse de los conservadores mexicanos muere fusilado en nuestro territorio a fines de mayo del año de 1867.

### **3.19 Se restaura la República. Agosto de 1855 a agosto de 1914**

Pertencen a este periodo los Presidentes de la República Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada,<sup>87</sup> José María Iglesias,<sup>88</sup> Juan N. Méndez,<sup>89</sup> Manuel González Flores,<sup>90</sup> Francisco León de la

---

<sup>87</sup> Abogado de profesión Sebastián Lerdo de Tejada nació en Jalapa, en el Estado de Veracruz el 24 de abril del año 1823. Sebastián Lerdo de Tejada fue hermano de Miguel, autor de la ley Lerdo. Sebastián estudió Leyes en el Colegio de San Ildefonso; llegó a ser Rector de éste de 1852 a 1863. Entre otros, los cargos que ocupó fueron los de Fiscal de la Suprema Corte, Ministro de Relaciones Exteriores, Diputado del Congreso de la Unión, Ministro de Justicia, de Relaciones y de Gobernación. A la muerte de Juárez por ministerio de Ley asume la Presidencia de la República en forma interina; luego, en 1872 se convierte en Presidente Constitucional. Es la revolución de Tuxtepec encabezada por Díaz la que derroca a Sebastián Lerdo de Tejada quien parte al exilio a la ciudad de Nueva York donde muere el 21 de abril de 1889. Sus restos hoy descansan en la Rotonda de los hombres ilustres en el panteón Civil de la ciudad de México.

<sup>88</sup> Nació en México D.F. haciendo uso de un manifiesto declaró nula la reelección de Lerdo de Tejada, a través de este manifiesto él mismo se proclamó, en unión de sus más allegados, Presidente Constitucional el 26 de octubre de 1876, siendo en esta fecha también cuando el general Porfirio Díaz, de acuerdo con el Plan de Tuxtepec, asume la Presidencia

Barca,<sup>91</sup> Francisco I. Madero;<sup>92</sup> Pedro Lascuráin Paredes,<sup>93</sup> Victoriano Huerta<sup>94</sup> y Francisco S Carbajal Gual.<sup>95</sup>

Las Leyes de Reforma son todas aquéllas que se refieren a cuestiones religiosas; su objetivo es fortalecer la causa liberal. Primero leyes que regulan la relación entre la Iglesia y el Estado y

---

y en consecuencia ruega a José María Iglesias se retire de esta empresa José María Iglesias no hace caso de las palabras del general Díaz, sino hasta cuando se ve solo y abandonado por sus aliados.

<sup>89</sup> Este general nació en Tetela de Ocampo, Puebla. Sustituyó al general Porfirio Díaz, el 11 de Diciembre de 1876, mientras éste organizaba las operaciones militares para atacar a José María Iglesias. El general Méndez combatió durante las guerras ocasionadas por la intervención y luchó contra la invasión norteamericana.

<sup>90</sup> General y Presidente; nació en Matamoros, Tamaulipas. Ocupó el cargo de Presidente al resultar electo en las elecciones del 1o de diciembre de 1880, su mayor oponente derrotado por las elecciones lo fue Don Justo Benítez. Reorganizó el Ejército y reformó la Constitución de 1857. Al concluir su período presidencial lo entregó al general Porfirio Díaz.

<sup>91</sup> Licenciado, Presidente interino y embajador de México en Francia; nació en Querétaro, Querétaro y murió en Francia en 1939. Tomó posesión como Presidente interino al renunciar el general Díaz y duró en el poder desde el 26 de noviembre de 1911. Inició, en base a los tratados de Ciudad Juárez, la tarea de desarmar las fuerzas revolucionarias.

<sup>92</sup> Nació en la hacienda de El Rosario, Parras de la Fuente, Coah., el 30 de octubre de 1873. Después de realizar estudios en Estados Unidos y Francia se dedicó a los negocios familiares. En 1905 se inició como escritor político en "El Demócrata" y más tarde escribió "La sucesión presidencial de 1910" en que atendía el llamado de Díaz de formar partidos políticos. En 1909 fundó en el capital el Centro Antirreleccionista de México, siendo sus principios los de "SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION". Al ser postulado como candidato a la presidencia fue aprehendido pero logró fugarse. Elegido Díaz como triunfador en las elecciones no le quedó a Madero otro camino que levantarse en armas, lo cual hizo proclamando el Plan de San Luis Potosí, el pueblo se alzó a la revolución el 20 de noviembre de 1910. Madero triunfó y Díaz renunció a su puesto el 25 de mayo de 1911. Ganó las elecciones para la Presidencia pero su gobierno no fue estable. En 1913 tuvo lugar la Decena Trágica, sublevación que culminó en la detención de Madero y sus ministros. Victoriano Huerta desconoció el gobierno legítimo el 18 de febrero y el 22 de ese mes ordenó la ejecución de Madero y Pino Suárez. Estos fueron asesinados por un grupo de soldados al mando de Francisco Cárdenas y Rafael Pimienta. Así terminó la vida del iniciador de la Revolución Mexicana.

<sup>93</sup> Nació en la ciudad de México. Fue Licenciado y Secretario de Relaciones Exteriores del presidente Madero. Recibió el cargo de Presidente el 18 de Febrero de 1913, por ministerio de la Ley, después de haber sido aprehendido y asesinado Madero; el tiempo que duró en el poder fue de 45 minutos, suficientes para hacer el cambio de poderes a manos de Victoriano Huerta.

<sup>94</sup> Nació en Colotlán, Jalisco el 23 de marzo de 1845. Militar de carrera, en 1903 sometió a los indios mayas en Yucatán. Combatió a los zapatistas (1910) y escoltó a Porfirio Díaz hasta Veracruz (1911). Madero lo envió a someter a Orozco y esto le valió el grado de general de división. En 1913, en ocasión de la Decena Trágica, Madero le confió el mando militar de las tropas capitalinas. Huerta respondió a esta confianza con la traición: aprehendió a Madero y a su séquito y, de acuerdo con Félix Díaz y el embajador norteamericano, desconoció a Madero como Presidente y lo mandó fusilar días después. Instalado en el poder, se enfrentó a Carranza y a I. L. Pesqueira, quienes lo acusaron de traidor. Los E.U.A. le negaron su apoyo y finalmente, ante el empuje de Obregón, Villa, Carranza y Zapata, tuvo que dimitir (14 de julio de 1914). Huerta estuvo en Londres, Barcelona y Nueva York. En España entró en contacto con el gobierno alemán, el cual le ofreció dinero y armas para retomar el poder a condición de que declarara la guerra a los norteamericanos. Antes de cruzar la frontera fue detenido junto con Orozco y ambos fueron llevados a El Paso donde estuvieron prisioneros un tiempo en un cuartel militar. Víctima de una grave enfermedad fue liberado y murió el 13 de enero de 1916.

<sup>95</sup> Nació en Campeche, Campeche. Fue licenciado y Presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió la presidencia el 15 de Julio de 1914 después de haber renunciado Huerta, en este lugar duró cerca del mes, pues firmó los tratados de Teocoloyucan que disponían la entrega de la Ciudad de México al Ejército Constitucionalista, encontrándose en el mando de éste Don Venustiano Carranza.

después promulga un conjunto de leyes de carácter social que regulan y reglamentan a la sociedad civil

En este contexto resalta el nombre de Don Benito Juárez quien ha sido uno de los más destacados políticos que ha tenido nuestro País. Hábil conductor de hombres, que pudo demostrar que por encima del poder militar se encuentra el poder de la Ley; hombre que aprendió de los errores y no volvió a cometerlos. Como sello personal es el primero en poner en correcta dimensión la grandeza de la Presidencia de la República llevándola a cualquier parte geográfica en la que él estuviese, siempre con independencia de un simple y llano arraigo territorial: la ciudad de México. Estadista respetuoso de las instituciones logró, hasta su muerte, ejercer una presidencia (siempre con facultades extraordinarias) que mantuviera un México independiente, libre y soberano

De Juárez y Madero, de sus personalidades, voluntades férreas y entrega al País, quisiéramos poner a consideración un párrafo que para ser entendido en este contexto deberá ser leído a contrariu sensu:

“Comonfort ha llegado hasta donde puede llegar, porque ya no podía dar más de sí; pero no se había llegado adonde México quería llegar, y para esto se necesitaban otros instrumentos, es decir, otros hombres que estuviesen penetrados del espíritu de la revolución; que en vez de querer detenerla se pusieren á su cabeza y la impulsaran; y para esto no se necesita el valor militar que triunfa en las batallas, ni la astucia diplomática que juega con los intereses y las pasiones, sino la fe profunda que realiza las más arduas empresas, la constancia inquebrantable que forma los grandes caracteres, que arrostra los obstáculos, insuperables á los ojos del vulgo, y que no vacila en echar por la senda que el destino le ha trazado y en cuyo término columbra el cumplimiento de una misión extraordinaria”<sup>96</sup>

Por ello, por haber sido como fueron; por haber creído que las cosas sí podían ser; y además a través de instituciones honestas y estables es que a ambos, con estas frases y cita, queremos reconocerles el merecido lugar que les reservó la historia. Un lugar de honor que solamente es alcanzado ejercitando las virtudes y los valores del verdadero liderazgo: el liderazgo por el servicio.

---

<sup>96</sup> Riva Palacios, Vicente. *México a través de los siglos* Op cit. Tomo V p 278 y 279

Dirigir para servir; dominarse para servir. Entonces y solamente así y de esta forma es posible; y lo fue.

### 3.20 Porfirio Díaz

Recordemos que en 1910, Porfirio Díaz<sup>97</sup> se sentaba por séptima vez en la silla presidencial: no sólo tenía un poder absoluto sino vitalicio <sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Porfirio Díaz nació en la ciudad de Oaxaca el 15 de septiembre de 1830. Estudió en el seminario como alumno externo. Por consejo del liberal Marcos Pérez, ingresó en el instituto de Ciencias y Artes a la carrera de Leyes que no terminaría. En 1846 se alistó como voluntario en el ejército para luchar contra los norteamericanos, fue asignado a un batallón pero no tomó parte en la campaña, pues la guerra había terminado. El general Santa Anna regresó a la Presidencia de la República, gracias al Plan del Hospicio, gobernando de modo totalitario hasta que se originó la Rebelión de Ayutla en su contra. Se convocó a elecciones abiertas y Díaz votó a favor de Juan Álvarez, por tal motivo fue perseguido por los santanistas, se afilió a la guerrilla de José María Herrera. El 16 de agosto Santa Anna abandonó el poder y fue exiliado. Díaz fue nombrado subprefecto de Ixtlán. Aquí mismo, alistó a la Guardia Nacional con la cual participó en la Guerra de Reforma, bajo las órdenes del coronel Ignacio Mejía; tomó parte en el asalto a Oaxaca el 16 de enero de 1858. El 22 de julio fue ascendido a comandante de batallón de la Guardia Nacional. Durante la Intervención Francesa tomó parte importante en la batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862 defendiendo un punto llamado la Ladrillera y en la defensa de esta misma ciudad en 1863 en los fuertes Santa Inés y San Marcos. Fue capturado en dos ocasiones por los franceses y en ambas logró escapar. Juárez, le encomendó las actividades militares del sureste, organizó el Ejército de Oriente, se apoderó de Miahuatlán y La Carbonera, para continuar con la ciudad de Puebla el 2 de abril de 1867; el 20 de junio la Ciudad de México se rindió y al día siguiente Díaz tomó la plaza pacíficamente. El 15 de julio de 1867 se terminó la guerra y fueron restablecidos los poderes con el Presidente Juárez. Díaz se separó del servicio y se fue a vivir en su hacienda de La Noria, en Oaxaca. Al ser reelecto Juárez, los generales Donato Guerra, Juan N. Méndez, Jerónimo Treviño y algunos otros se levantaron en armas, considerando como jefe de la rebelión al ya general de división Porfirio Díaz, quien el 8 de noviembre de 1871, proclamó el Plan de La Noria. Al fallecer Benito Juárez el 18 de julio de 1872 la revolución se suspendió y asumió la Presidencia de forma interina el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el licenciado Sebastián Lerdo de Tejada; fue promulgada una ley de amnistía en favor de los rebeldes, Porfirio Díaz se acogió a ésta. En ese mismo año hubo elecciones presidenciales y resultó electo Lerdo de Tejada para el periodo 1872-1876, casi al final de su periodo presidencial se iniciaron los arreglos para su reelección, por tal motivo en 1875 los porfiristas comenzaron a levantarse en armas.

Al ser derrocado Lerdo, el general Díaz asumió de forma interina por primera vez la Presidencia de la República, el 26 de noviembre de 1876 mientras se convocaba a elecciones. José María Iglesias se encontraba levantado en armas y se hacía llamar Presidente de la República, por este motivo Díaz dejó la presidencia en manos de su segundo Juan N. Méndez y partió a combatir a los sublevados.

Díaz se entrevistó con Iglesias en Querétaro sin llegar a ningún acuerdo, sin embargo los partidarios de éste lo fueron abandonando y tuvo que partir a Estados Unidos. Una vez vencidos los lerdistas e iglesistas, Díaz regresó a la capital y recibió el poder ejecutivo de forma provisional el 11 de febrero de 1877, se efectuaron elecciones y el Congreso declaró Presidente Constitucional de la República a Porfirio Díaz para el periodo de 1877 a 1880. Durante este periodo de gobierno se otorgaron concesiones a las compañías ferrocarrileras para construir líneas ferroviarias por todo el País y se reanudaron relaciones con Francia. En 1880 tras elecciones presidenciales Díaz entregó el poder a Manuel González para el periodo de 1880 - 1884. Ocupó los puestos de secretario de Fomento y gobernador de Oaxaca.

Al finalizar su periodo presidencial Díaz fue declarado Presidente constitucional para el periodo del 1o. de diciembre de 1884 al 30 de noviembre de 1888. Su política se encaminó a centralizar el poder en el Ejecutivo, misma que aceptaron los lerdistas, e ingresaron al servicio de la administración en varios cargos. Próximo a concluir su gobierno se modificó la Constitución de 1857 para permitir una sola vez la reelección presidencial. De esta forma fue como al finalizar su

“A despecho de la retórica, las deudas políticas con el porfirismo eran evidentes. Un rasgo esencial de continuidad estaba en la sacralidad casi prehispánica de la institución presidencial, que tan bien encarnaba Porfirio Díaz y que pasó intacta a los jefes de la Revolución. Lejos de atenuarse con los años, esta concentración imperial de la autoridad se acentuó. Tristemente, aún más que en el siglo XIX, el rumbo histórico del país siguió dependiendo de la voluntad de una sola persona: el señor presidente en turno, que proyectaba su vida en la del país convirtiendo a la historia nacional, por momentos decisivos, en una biografía del poder”<sup>99</sup>

La empresa dio un uso moderno a un expediente antiquísimo: lo que Octavio Paz llamaría la transmisión del arquetipo azteca de poder político

En muchos aspectos, Porfirio Díaz –y antes que él, Juárez- se habían comportado como hombres duros, eran vistos, tratados y temidos<sup>100</sup>

---

segundo periodo constitucional resultó reelecto para el periodo de 1888-1892. Nuevamente se modificó la Constitución anulando definitivamente el precepto de no reelección por lo que asumió la Presidencia para el periodo de 1892-1896.

El 1o de diciembre de 1896, el general Díaz fue reelegido para un periodo que terminaría en 1900. En 1901 comienza su sexto periodo presidencial por quinta reelección. En 1903 se reformó una vez más la Constitución prolongando el periodo presidencial a seis años y se creó la vicepresidencia. El 1o de diciembre de 1904 inicia su séptimo periodo de gobierno. En 1908 concede una entrevista al periodista James Creelman, a quien le hizo saber su determinación de retirarse del poder y además su agrado y acuerdo con la formación de partidos políticos de oposición que tomaran parte en las elecciones de 1910.

El 16 de octubre de 1909, Porfirio Díaz sostuvo una entrevista oficial con el Presidente norteamericano William Taft en el Paso, Texas, y horas después Taft devuelve la visita en Ciudad Juárez, Chihuahua. El pueblo, confiado en el testimonio del Presidente Díaz, resolvió constituir partidos que intervinieran en la lucha electoral. En 1909 se organizó el Partido Democrático compuesto en su mayoría por porfiristas. A principios de este año se organizó el Partido Antirreeleccionista, que postulaba el principio de Sufragio Efectivo, No Reelección.

El manifiesto de dicho partido fue firmado por Francisco I. Madero, -lo que le valió la cárcel- Emilio Vázquez Gómez y Filomeno Mata, entre otros. Mientras tanto, se celebró con grandes festejos el primer Centenario de la lucha por la Independencia. El 27 de septiembre de 1910 el Congreso declaró reelectos a Porfirio Díaz y a Ramón Corral, quienes contra todo el descontento, el día 1o de diciembre tomaron posesión.

El 5 de octubre de 1910 Madero escapó a los Estados Unidos, después de haber sido encarcelado, para promulgar el Plan de San Luis, el cual rechazaba al gobierno e invitaba a la rebelión el día 20 de noviembre: en Chihuahua dio inicio la Revolución, secundada en muchos otros lugares del país. El 10 de mayo de 1911 cayó la plaza de Ciudad Juárez en manos de los revolucionarios encabezados por Madero; el día 21 se firmaron los tratados de paz: el general Díaz y el vicepresidente Ramón Corona renunciaban.

El 26 de mayo de 1911 partió a Veracruz para de ahí embarcarse rumbo a La Habana y posteriormente a Europa. Francisco León de la Barra tomó posesión de la presidencia.

El 2 de julio de 1915 a la edad de 84 años el general Díaz falleció en París. Sus restos descansan en el cementerio de Montparnasse en París. En *Biografías de Mexicanos Ilustres*. D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

<sup>98</sup> Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Op. Cit., p. 21

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 28

<sup>100</sup> Paz, *op. cit.*, pp. 136-139 en Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Op. Cit., p. 108

Estas últimas características deben ser ejercitadas por los líderes que deseen servir; sobre todo la dureza y el temor; veamos éstos últimos a detalle. La dureza del líder debe ser consigo mismo, debe, como ya lo hemos sostenido, dominarse y controlarse. Únicamente endureciendo la voluntad es como podrá llegarse plenamente a esquemas de verdadero servicio. La otra característica es el temor entendido como la capacidad del líder para temerle al fracaso; esto es, a fracasar en el camino del servicio; a fracasar en la construcción de instituciones que guíen y sean motivo de ejemplo; a fracasar al no encontrar personas talentosas y aún fracasar al no poder desarrollar en ellas virtudes y actitudes como las que esperamos. Es por lo anterior que un líder debe ser temeroso de obtener bienestar personal a costa ó con indiferencia del ajeno; y deberá ser duro en la cabal ejecución de sus responsabilidades y deberes propios de la función.

### **3.21 Presidentes Revolucionarios**

#### **3.21.1 Venustiano Carranza Garza. Marzo de 1913 a mayo de 1920**

Venustiano Carranza<sup>101</sup> sabía la forma en la que debía ejercerse el poder y sabía con claridad la manera en la que debía respetarse su autoridad. Es considerado por algunos, junto con Calles, únicos estadistas de la revolución mexicana. Conocía a la perfección la manera en la que se mueven y desenvuelven los hilos de la política mexicana. Era profundo conocedor de nuestro pasado y esto lo tomaba como único motor en las decisiones presidenciales; era de movimiento y pensamientos fríos, calculadores y enigmáticos. Gracias a su particular estilo de liderazgo y a su

---

<sup>101</sup> Don Venustiano Carranza Garza, gobernador del Estado de Coahuila se une a Madero gracias al programa del Sufragio Efectivo y no Reección que este sostenía. Para salvar a México de las tiranías tradicionales no bastaba la simple renovación de las gentes sostenía el Varón de Cuatro Ciénegas. Carranza quería cambiar los métodos de Gobierno, y esto a través, entre otras cosas, de la desaparición del Ejército Federal. El 30 de marzo de 1913 se firma en Coahuila el Plan de Guadalupe donde Don Venustiano se lanza a las armas al frente de su ejército Constitucionalista, la finalidad era desaparecer de la faz de la tierra al militarismo porfiriano y así perseguir y castigar al cobarde asesino del Presidente Madero. Durante dos años y medio gobernó parte del país (encargado del Poder Ejecutivo todas las facultades inherentes al cargo de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista); su mandato tuvo validez jurídica cuando Huerta renunció y le entregó el poder al Lic. Carbajal el 13 de agosto de 1914. Carranza entregó el 1° de diciembre de 1916 su proyecto de nueva Constitución a la XXVLL Legislatura del Congreso de la Unión. Con clara aceptación de los jefes militares y gracias a su prestigio tanto moral como de gobernante civil es que Don Venustiano Carranza es electo

personalidad logró mantener unidos a caudillos de maneras de ser complejas. Se ganó la confianza de muchos intelectuales y agrupó y conservó unidos a los revolucionarios de su época; medió, convocó, acordó y decidió cuanto tema tuvo a la mano. Arengó a las multitudes desde Veracruz, donde, al igual que Juárez, intentó reformar al Estado.

En cuanto a su visión y proyecto de instituciones como base del progreso y estabilidad nacionales y las calidades personales requeridas para lograrlas encontramos algunas líneas de pensamiento en su discurso de entrada a la ciudad de Veracruz donde manifestó que estaba en la tierra que le brindaba hospitalidad, que sirvió de baluarte a Juárez y en donde forjó los cimientos de la reforma, vengo, decía, a buscar abrigo para los principios que sirvan de fundamento a las nuevas instituciones que harán grande, poderosa y feliz a la nación mexicana. Yo no os pido, continuaba, más que dignidad para salvar a la patria oprimida; amor para acabar con la discordia que nos mantiene divididos y degradados; paciencia y fe para curar las llagas que nos han hecho pobres y miserables convirtiéndonos en parias de nuestro propio suelo.

### **3.21.2 Eulalio Gutiérrez. Noviembre de 1914 a enero de 1915**

A Eulalio Gutiérrez<sup>102</sup> le tocó estar al frente de la Presidencia de manera provisional, de hecho, también ejercía el poder de esa forma, ya que los que lo ejercían verdaderamente, a plenitud y a través de las armas y no de la investidura eran Emiliano Zapata y Francisco Villa; la autoridad presidencial estaba sometida al poder de estos dos caudillos; ni el Presidente de la República ni nadie más podía ponerlos en orden. Es Eulalio Gutiérrez quien atribuye a Zapata y a Villa haberle impedido al Poder Ejecutivo el ejercicio de la administración. Concluimos que el País y algunos de sus miembros demostraron que, en esos momentos, no estaban todavía plenamente listos para

---

Presidente Constitucional el 1° de mayo de 1917. En Padilla, Remberto *Historia de la Política Mexicana* México Editorial Edamex, 1988, pp 129 y 130

<sup>102</sup> General y político mexicano nacido en Coahuila. Participó en 1910 en el levantamiento de Madero y cuatro años más tarde, la Convención de Aguascalientes le proclama presidente provisional de la República sin embargo, se vio presionado a renunciar al cargo, mediante un manifiesto, pues le era imposible seguir con la fuerte oposición de Francisco Villa y Emiliano Zapata.

ejercer el poder a través de las instituciones; deber primario de un líder; máxime en estos casos, tratándose de Presidente de la República

### **3.21.3 Roque González Garza. Enero de 1915 a junio de 1915**

Roque González Garza<sup>103</sup> quien antes de ser Presidente gozaba de excelente reputación, prestigio y obediencia las perdió al ascender al poder, ahora “mandaba” no sin antes ser vetado por la Convención, quien, en cualquier momento, podían anular sus órdenes ó designios. Es, en estos momentos, donde se acuña la expresión popular: “Gobierna pero solamente los terrenos que pisa”. González Garza deja la Presidencia de la República en tiempos en los que más poder detentaban generales zapatistas en puestos estratégicos que el propio titular del Ejecutivo Federal.

### **3.21.4 Francisco Lagos Cházaro. Junio de 1915 a octubre de 1915**

Lagos Cházaro<sup>104</sup> llega en un tiempo donde la Presidencia de la República había cambiado de titular, en un corto periodo, más de dos veces, de hecho habían sido tres Lagos Cházaro es escogido por la Convención porque aparentemente era fácilmente “gobernable”.

Pocas son las contribuciones de él tanto al fortalecimiento de las instituciones como al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, tan es así, que la derrota de Francisco Villa termina con la Convención, y con ella, aquéllos hombres no afortunados en el tiempo (entendido como el momento histórico en que les tocó desempeñar el cargo)

---

<sup>103</sup> Presidente de la República Nació en Saltillo, Coahuila En 1908 figuró en política, como adversario al gobierno del General Porfirio Díaz, fue uno de los primeros propagandistas de Madero, levantándose en armas en favor de éste A la muerte de Madero y Pino Suárez, se incorporó a las filas de Francisco Villa. Alcanzó el grado de General. Representó a Francisco Villa en la Convención de Aguascalientes. Ocupó el cargo de Presidente de la República, frente al grupo constitucionalista, del 16 de enero de 1915 al 11 de junio del mismo año. La victoria del Constitucionalismo le obliga al exilio, reingresando en la administración del General Avila Camacho Escribió en colaboración con P. Ramos y J. Pérez Rul, La Batalla de Torreón, Apuntes para la Historia, libro programado por José Santos Chocano en 1962 Fue coordinador de las obras de la Vega Meztlán Hgo. cargo que ocupaba al morir, en la ciudad de México en 1962.

<sup>104</sup> Nació en Tlacotalpan, Veracruz. Estudio leyes y fue electo gobernador de su estado natal Posteriormente fue secretario del general Roque González Garza, quien ocupó provisionalmente la presidencia. Cuando González Garza renunció al cargo, la convención de Aguascalientes invistió a Lagos Cházaro en el puesto de presidente (1915)

### 3.21.5 Adolfo de la Huerta Marcos. Mayo de 1920 a noviembre de 1920

Adolfo de la Huerta<sup>105</sup> hombre carismático se une a Madero en 1910. Como Presidente de la República se le atribuye el hecho de lograr pacificar al País; logra conciliar intereses que a primera vista se veían irreconciliables

Para dejar sentada su importancia en los temas que originan la presente investigación diremos que fundamentalmente son dos características la clave del éxito de Adolfo de la Huerta que ha sido descrito con anterioridad y que, hasta aquella fecha y desde los comienzos del desorden, no se había podido lograr: por un lado un hombre íntegro, honesto con los demás y consigo mismo, entregado, decidido a ejercer el poder por medio de principios; y por el otro un hombre que entendió que el círculo virtuoso estaba cerrado y pleno cuando, además de poseer las cualidades y calidades anteriormente descritas, sabía reunirse de gente poseedora de las mismas y ejecutora a través de ellas

### 3.21.6 Álvaro Obregón Salido. Diciembre de 1920 a noviembre de 1924

En tiempos de Obregón,<sup>106</sup> el presidente nombraba personalmente a los maestros de la Universidad. Al establecerse el sistema político mexicano, el Presidente en turno llegaría a nombrar

---

<sup>105</sup> Adolfo de la Huerta nació en Guaymas, Sonora el 26 de mayo de 1881. Fue designado oficial mayor de la Secretaría de Gobernación durante el mandato de Carranza. Fue Presidente interino del 24 de mayo al 30 de noviembre de 1920.

<sup>106</sup> En mi casa éramos tantos hermanos, que cuando había queso Gruyère a mí sólo me tocaban los agujeros. Esta era una de las mil anécdotas que solía contar o inventar el general Obregón y que refleja un poco su origen. En Krauze, Enrique. *Alvaro Obregón. El vértigo de la victoria*. Biografía del poder. México. Fondo de Cultura Económica. 1987. Nació en Siquisiva, en el municipio de Navojoa, Sonora el 19 de febrero de 1880. Inició su carrera política como presidente municipal de Huatabampo. Ingresó en el ejército con el grado de teniente coronel. Al estallar la revolución en el norte del país, Álvaro Obregón se unió a Venustiano Carranza, quien al ver los triunfos militares, el entusiasmo y actividad de Obregón, lo nombró en 1914 general de división.

Suscribió los tratados de Tlaxiaco y fue representante del Presidente para tratar las diferencias con el villismo. Cuando Villa y Carranza rompieron relaciones, Obregón organizó la división que derrotó a Villa en León y Celaya.

Al triunfar el constitucionalismo, fue Ministro de Guerra; en 1920 se alió con Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta para derrotar a Carranza; a la muerte de éste, Obregón fue designado Presidente provisional, para más tarde ganar las elecciones y ser designado Presidente de la República en septiembre de 1920.

Obregón fue perseguido, y aprehendido, logró fugarse de la capital y se unió a Zapata. En Chilpancingo lanzó un manifiesto apoyando el Plan de Agua Prieta. Álvaro Obregón ocupó la Presidencia de 1920 a 1924, durante su mandato redujo el número de efectivos del ejército, creó la Comisión Monetaria, negoció la deuda externa mediante el tratado De la Huerta-Lamont, ordenó la reapertura de la Secretaría de Educación Pública y nombró titular a José Vasconcelos, se

secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, senadores, diputados, jueces, magistrados, gobernadores, regente del Distrito Federal, secretarios de gobierno, embajadores y uno que otro presidente municipal. Todos tenían un objetivo común: quedar bien con el jefe.<sup>107</sup>

El tiempo que dura el mandato presidencial ha cambiado, para Obregón era muy corto el periodo de que se (disponía) en la Presidencia<sup>108</sup> para realizar obras permanentes; mal acaba uno, decía, ... de apaciguar las ambiciones y desmanes de la toma de posesión, cuando ya tiene que estar atento a los problemas de la sucesión, cuatro años en la Presidencia son insuficientes para que la labor que se inicia quede bien cimentada, seis años alcanzarían perfectamente para consolidar los proyectos, para dar continuidad

Uno de los rasgos importantes en este periodo es la necesaria separación real de poderes. Es, era y es, necesario el equilibrio y contrapeso de las instituciones; y son los líderes al frente de ellas los encargados de guiar, consensar, concentrar y dirigir a cada uno de sus integrantes.

### 3.21.7 Plutarco Elías Calles. Diciembre de 1924 a noviembre de 1928

El caudillismo declina con la muerte de Obregón, aunque con una prolongación atenuada por el llamado *maximato* del general Plutarco Elías Calles,<sup>109</sup> quien inicia una agrupación de fuerzas,

---

entregaron los primeros libros de texto gratuito. Se construyó el edificio de la Secretaría de Educación Pública, impulsó la industria petrolera y de navegación.

Entregó el poder a Plutarco Elías Calles el 30 de noviembre de 1924. Cuando iba a terminar el mandato de Calles, Obregón volvió a figurar como candidato a la Presidencia, para lo cual tuvo que ser modificada la Constitución. Una vez electo nuevamente el 17 de julio de 1928, y estando en un banquete que le ofreció la diputación del estado de Guanajuato, fue asesinado por José de León Toral en el restaurante La Bombilla. En *Biografías de Mexicanos Ilustres* D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

<sup>107</sup> Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Op. Cit. p. 128.

<sup>108</sup> Alamillo Flores, Luis, *Memorias del General*. (*Luchadores ignorados a lado de los grandes Jefes de la Revolución Mexicana*), Editorial Extemporáneos, S.A., México, 1976, p.336 en Chanes Nieto, José. *La Designación del Presidente de la República*. Op. Cit., p. 65

<sup>109</sup> Nació en Guaymas, Sonora, el 25 de septiembre de 1877. Al iniciarse la Revolución de 1910 se afilió al maderismo, en 1913 se incorporó a la milicia, y en marzo de ese año, ya era teniente coronel. En 1918 fue gobernador constitucional de Sonora. En 1919, secretario de Industria y Comercio en el gabinete de Carranza y en 1920 ministro de Industria, Comercio y Trabajo.

Fue el principal estandarte en el Plan de Agua Prieta, para derrocar a Carranza. En el gabinete de De la Huerta fungió como secretario de Guerra y Marina, y en el de Obregón como secretario de Gobernación, en 1921.

grupos e intereses;<sup>110</sup> es él quien da pasos decididos a una vida institucional. El líder que proponemos tiene que luchar decididamente contra algo: la concentración de poder. La concentración de poder en una sola persona tiene como consecuencias, inevitables, una creciente ineficiencia, arbitrariedad, despilfarro, servidumbre y corrupción.<sup>111</sup>

### 3.21.8 Emilio Portes Gil. Diciembre 1920 a febrero de 1930

Emilio Portes Gil<sup>112</sup> hombre conciliador por naturaleza y primer Presidente civil desde que la Revolución triunfara cumplió cabalmente con la función que se le encomendó: consensar y negociar

---

Llegó a la Presidencia de la República en 1924, y durante su mandato se reguló la ley de ingresos; se creó el Banco de México como sociedad anónima -1° de septiembre de 1925, no obstante existía un decreto del 3 de abril de 1916 que creaba la Comisión monetaria- y como único emisor de moneda; la Comisión Nacional Bancaria, el Banco Nacional de Crédito Agrícola; impulsó las comunicaciones telefónicas locales y de larga distancia. Creó la Comisión Nacional de Caminos que construyó las carreteras México - Acapulco, Sonora - México e inició la de Nuevo Laredo - México. Reanudó relaciones diplomáticas con La Unión Soviética, Hungría, Turquía e Inglaterra

Calles promulgó la Ley Orgánica del artículo 4o de la Constitución referente a la libertad del trabajo. Expedió la Ley de caminos y puentes y la ley reglamentaria del artículo 123 en la que se estipula obligatoria la contratación colectiva de obreros. Limitó las acciones de las compañías petroleras norteamericanas establecidas en México. Reorganizó y modernizó el ejército. Impulsó la educación en los estados en el ámbito agrícola y en 1925 estableció la educación Secundaria

Realizó una fuerte campaña para hacer respetar íntegramente las leyes de Reforma, dando por resultado que el clero y el partido clerical tomaran medidas en contra del gobierno: se desató la Guerra Cristera.

Puso las bases de lo que sería después el Partido Nacional Revolucionario, hoy PRI; con su ayuda se apoyó a Obregón como candidato a la reelección. Al ser asesinado éste, Calles enfrentó grandes problemas políticos de los cuales salió airoso. Cuando entregó el poder era tanta su influencia que se convirtió en factor decisivo para la candidatura gubernamental de sus sucesores. Se le llamó Jefe Máximo de la Revolución.

En 1935 cuando Lázaro Cárdenas llegó a la Presidencia de la República, expulsó del País a Calles por las diferencias que había entre ellos y por motivos de salud política, lo dio de baja del Ejército y expropió todos sus bienes. Murió en México, D.F., el 19 de octubre de 1945. Mediante un mandato de Gustavo Díaz Ordaz, los restos de Plutarco Elías Calles fueron trasladados al Monumento a la Revolución, el 20 de noviembre de 1969. En *Biografías de Mexicanos Ilustres* D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

El Gobierno del general Calles en Sonora fue un laboratorio político que anticiparía su actitud como Presidente de la República. El temperamento de Calles es totalmente opuesto al de su jefe: Obregón es expansivo, jovial, intuitivo, nervioso sanguíneo, contradictorio; mientras que el de Plutarco es introvertido, serio, reflexivo, aplomado, racional y congruente; su voz gruesa inspira y logra respeto. Una de sus mayores cualidades como político es el silencio; el silencio y la mirada, el general no ve, taladra. Mancuerna ideal Calles y Obregón se conocen perfectamente mutuamente; ese conocimiento está siempre oculto bajo el más completo hermetismo, todo el poder se disimula bajo la discreción más perfecta. En Krauze, Enrique *Plutarco E. Calles*. Op. Cit.

<sup>110</sup> CHANES NIETO, José. *La Designación del Presidente de la República*. Op. Cit. p. 15

<sup>111</sup> Frank Tannenbaum, Personal Government in México, en *Foreign Affairs*, vol. 27, núm. 1, octubre de 1948 en Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Op. Cit., p. 164

<sup>112</sup> Presidente Provisional de México del 1° de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930. Nació en ciudad Victoria Tamaulipas, el 3 de octubre de 1890. Recibió el título de Abogado por la Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México. Fungió en Sonora como Juez y fue Abogado Consultor en la Secretaría de Guerra y Marina, ocupó el cargo de Diputado Federal y Gobernador Provisional de Tamaulipas. Como buen abogado que era se ocupó de formular leyes, dio

con obregonistas y callistas; pulir asperezas en el conflicto religioso y realizar elecciones tranquilas que permitieran al País sobreponerse al asesinato de Obregón. Uno de los actos más importantes de Portes Gill fue darle a la Universidad una Ley de Autonomía, lo que la convertía en una Universidad independiente del Estado con libertad de cátedra. Portes Gill tenía dos cualidades dignas de admirarse dentro de temas de liderazgo: por un lado sabía interpretar diferentes querencias y traducirlas en decisiones concretas que lograban unir, en torno a un mismo fin, a distintas corrientes, ideologías y formas de pensamiento; y por el otro, durante su mandato se fundó el PNR, partido por medio del cual se unieron fuerzas con la finalidad de darle un rumbo a la dirección del poder político nacional.

### 3.21.9 Pascual Ortiz Rubio. Febrero de 1930 a septiembre de 1932

Ortiz Rubio<sup>113</sup> perdió cualquier tipo de autoridad cuando, a consecuencia de un rozón de bala que le fue inferido en la mandíbula cuando iba saliendo de su toma de posesión, se encerró en Palacio y

---

autonomía a la Universidad Nacional de México. En 1930 es nombrado Secretario de Gobernación y presidente del PNR; tuvo muchos cargos políticos y administrativos. Llevó siempre una vida activa y en repetidas ocasiones Mandatarios del País pidieron su consejo. En Orozco Linares, Fernando Gobernantes de México. Desde la época prehispánica hasta nuestros días. Editorial Panorama editorial. México 1989 Pp 433 y 434. El nombramiento (Presidente del PNR) se debió, entre otras cosas a que como Presidente de la República Portes Gil había hecho ya prueba fehaciente de su capacidad como negociador. Garrido, Luis Javier *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México.* México Editorial Siglo Veintiuno Editores Sexta Edición 1991 pp. 118. Murió en la Ciudad de México el 2 de junio de 1978.

<sup>113</sup> Cuando en 1929 se terminaron las labores de organización quedó formalmente constituido el Partido Nacional Revolucionario. Después y conforme a lo convenido en la Primera Convención la mesa directiva solicitó se sugirieran nombres de aspirantes a la candidatura de la Primera Magistratura del País por el referido partido. Había en México un vigoroso apoyo a favor del General y Licenciado Aarón Sáenz, así mismo había otra de menor energía respaldando al Ingeniero Pascual Ortiz Rubio. Entre los cargos que había desempeñado Aarón Sáenz estaba el de Jefe del Estado Mayor del general Obregón, se le reconocía como un diestro político, era más conocido que el Ingeniero Ortiz Rubio, quien por haber fungido largo tiempo como Embajador de México en Alemania y Brasil había tenido menos contacto con los militantes del partido. Más adelante el Lic. Sáenz retiró su candidatura con el objeto de preservar la unidad del Partido, a fin de que resultara unánime la elección del candidato. El PNR elige así al Ingeniero Ortiz Rubio, que después de rendir su propuesta inició su gira proselitista. Los contrincantes del Ingeniero fueron el licenciado José Vasconcelos candidato del Partido Nacional Antirreleccionista y el General Pedro Rodríguez Triana candidato de un bloque de agrupaciones obreras y campesinas. El Ingeniero Ortiz Rubio sale victorioso en la contienda y el día en que toma posesión como Presidente de la República sufre un atentado al salir de Palacio Nacional, resulta herido en el rostro. Su agresor resulta ser una persona sin importancia llamado Daniel Flores. El Presidente Ortiz Rubio enfrentó frecuentes conflictos políticos durante su administración como consecuencia de la ayuda ofrecida por el General Calles. El pueblo sabía acerca de la intervención del ex mandatario para resolver los problemas que habrían de ser resueltos por el propio Ejecutivo. La gran personalidad de Calles, quien era considerado como el hombre fuerte de México, se robustecía en tanto que la figura de Ortiz Rubio palidecía. El Gobierno de Ortiz Rubio no llegó a consolidarse no obstante el frecuente apoyo de Calles. Incluso sus Secretarios de Estado solían desconfiar de las medidas que adoptaba. Finalmente el

no recibía ni a sus más cercanos colaboradores. La sumisión que siempre mostró hacia Calles era un claro signo de que el Poder Ejecutivo se hallaba supeditado a un tercero. Creemos que quien decidiera ocupar un cargo de tan alta responsabilidad debería anteponer el interés del País ante el interés de alguna persona o grupo de personas. Tan poco benéfico es para el País quien le sustrae las cosas materiales como el que le roba el poder de libre decisión y lo supedita a voluntades personales.

Para el Presidente Emilio Portes Gil “durante el gobierno del ingeniero Ortiz Rubio, el general Calles se vio, aun en contra de su voluntad obligado a intervenir hasta en los problemas más triviales –lo que afectó rápidamente su personalidad-, porque tal le consta a toda la Nación. Quienes estuvimos cerca de él –yo, hasta el mes de agosto de 1930-, fuimos testigos de la repugnancia que le causaba que a cada momento le llamara el propio presidente, o alguno de sus colaboradores, bien para corregir yerros de importancia, bien para zanjar disputas personales surgidas entre los empleados de confianza del jefe del Ejecutivo y sus amigos”. Así pasó el general Calles los tres años de gobierno del ingeniero Ortiz Rubio, en que las crisis se sucedieron diariamente y en que la Presidencia perdió por completo la brújula de la administración <sup>114</sup>

### **3.21.10 Abelardo L. Rodríguez. Septiembre de 1932 a noviembre de 1934**

Abelardo L. Rodríguez<sup>115</sup> escribió en su Autobiografía que únicamente había querido ser Presidente de la República para poner al corriente a la administración del País; pero que la política la dejaba en manos de los políticos, que él se mantenía al margen de la dirección política. Opinamos que un Presidente, con las características que hemos descrito en capítulos anteriores, debe tener ambas cualidades (y muchas más) por un lado tiene que saber administrar correctamente el patrimonio de

---

Ingeniero Ortiz Rubio decidió renunciar a la Presidencia de la República. Murió en la Ciudad de México el 4 de noviembre de 1963. En Corona Del Rosal, Alfonso. *Mis Memorias Políticas*. México: Editorial Grijalbo, 1995, pp. 64 a 66.

<sup>114</sup> Portes Gil, Emilio. *Quince Años de Política Mexicana*. Ediciones Botas, México, 1941, p. 200. En Chanes Nieto, José. *La Designación del Presidente de la República*. Op. Cit., p. 105.

<sup>115</sup> Presidente sustituto de la República Mexicana del 3 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934. Nació en Guaymas, Sonora el 12 de mayo del año 1889. Es designado unánimemente por el Congreso cuando el Ing. Pascual Ortiz Rubio presenta su renuncia. Fundó la Nacional Financiera y creó Petromex, entidad cuya finalidad era restar poder a las empresas petroleras. Entregó la Presidencia de la República al General Cárdenas y se retiró a sus negocios, fue Gobernador de su Estado natal y murió el 13 de febrero de 1967.

todos nosotros hasta hacerlo más y mejor de cómo lo recibió; pero por el otro lado debe saber hacer política y ésta entendida como sensibilizarse ante necesidades y cubrirlas, diseñar una patria con valores y lograrla; será entonces cuando habrá pasado de la administración al liderazgo.

### 3.21.11 Lázaro Cárdenas del Río. Diciembre de 1934 a noviembre de 1940

Un paso previo al civilismo. Cárdenas avanzó un trecho más en esa dirección. Militar que en sus apuntes personales había consignado con desaprobación las borracheras, juergas prostibularias, aprehensiones injustas, plagios, fusilamientos y robos cometidos por los militares en los tiempos de lucha armada. La violencia de cualquier índole le parecía repugnante

Al llegar al poder, acentuó aún más la supeditación política de los militares. Colocar a Calles en un avión en lugar de ponerlo frente a un pelotón de fusilamiento fue, en términos simbólicos, un acto de civilidad impensable en los años veinte".<sup>116</sup>

Recordemos que la función del líder no es erigirse en supremos juzgador ni redentor; por el contrario es un hombre que acuerda, decide sin imposición y entrega resultados concretos y benéficos.

Con Lázaro Cárdenas<sup>117</sup> nace el Presidencialismo. El joven general mostró siempre dos cualidades que le valieron el voto de confianza: lealtad y absoluta discreción al Jefe máximo de la Revolución

---

<sup>116</sup> Krauze, Enrique *La Presidencia Imperial* Op Cit., pp 57-58

<sup>117</sup> Lázaro Cárdenas del Río nació en Jiquilpan, Estado de Michoacán el 21 de mayo de 1865, sus padres fueron Don Dámaso Cárdenas y Doña Felicitas del Río. Después de cursar estudios primarios ingresa como meritorio en la administración municipal de su lugar de nacimiento. Incorporado a las fuerzas constitucionalistas del general Guillermo García Aragón se lanza en 1913 en Apatzingán a las filas de nuestra Revolución. Después de varios nombramientos militares es ascendido a general brigadier el 20 de mayo de 1920, mes y medio después y como resultado de los disturbios políticos en Michoacán es designado por el Presidente de la República (Adolfo de la Huerta) como Gobernador Provisional. El 28 de agosto de 1931 es nombrado secretario de Gobernación en el Gabinete del Ing. Pascual Ortiz Rubio. El 28 de junio de 1934 es postulado por el partido como candidato a la Presidencia de la República, teniendo que renunciar al cargo de Secretario de Guerra y Marina. Realizadas las elecciones, la XXXVI Legislatura Federal, declara electo al General Lázaro Cárdenas Presidente de la República para el sexenio 1934-1940. Siempre mostró un interés especial por los indígenas, al grado de formar una Comisión Intersecretarial para que viera cuáles eran sus necesidades, sus carencias, sus problemas, al mismo tiempo que aprendían sus costumbres para ayudarlos en forma efectiva. El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana hace estallar una huelga por el atraso en la revisión de los contratos colectivos de trabajo; la Junta de Conciliación y Arbitraje falla a favor de los trabajadores y las empresas petroleras llevan su asunto hasta el amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que vuelve a fallar a

Mexicana Su prestigio más que formarse en los campos de batalla, se había forjado en sus decididas acciones en el beneficio social siempre en provecho de la colectividad <sup>118</sup>

“Una y otra vez a lo largo del sexenio Cárdenas gestionó su libertad; es nocivo para el país –registró a fines de 1959- que para gobernar no se confíe en la fuerza moral de la investidura institucional y que se gobierne con temor recurriendo a la fuerza armada” <sup>119</sup>

El liderazgo que proponemos se basa en esto precisamente, en lo que proponía Cárdenas: credibilidad como ejercicio institucional y la fuerza moral necesaria y suficiente para tener confianza en que las acciones tomadas son las correctas y los resultados, por ende, serán los esperados

### 3.21.12 Manuel Ávila Camacho. Diciembre de 1940 a noviembre de 1946

Otra vez toma relevancia en la vida nacional el tema de administrar en forma institucional “En la presidencia de Manuel Ávila Camacho,<sup>120</sup> la supeditación militar cerró su ciclo. En su discurso

---

favor de los petroleros. El 18 de marzo de 1938 el Presidente de la República general Lázaro Cárdenas decreta la expropiación de los bienes de las empresas petroleras. El 19 de octubre de 1970, víctima de un viejo padecimiento y después de innumerables cargos políticos aún después de terminado su mandato presidencial muere el general Casasola, Gustavo Biografía ilustrada del General Lázaro Cárdenas Editorial Gustavo Casasola, S A , México 1975 A manera de recapitulación podemos mencionar que Cárdenas tenía muchas posibilidades como candidato; lo respaldaban los sectores laboral, agrario y obrero. Los soldados lo apoyaban, de ellos había aprendido el arte de moverse con rapidez y de pegar primero Nadie podía adentrarse en sus pensamientos, tenía la costumbre de escuchar con ojos siempre atentos y un rostro sin expresión que lo delatase Procuraba siempre, antes y después de su mandato, llegar a los pueblos y regiones sin avisar, quería evitar que los campesinos por querer halagarlo “sacrificaran sus gallinitas” Krauze, Enrique Lázaro Cárdenas, General Misionero. Fondo de Cultura Económica, México 1987 , p. 209 Hacía campaña presidencial como si estuviera en guerra y los discursos que pronunciaba eran como si Zapata y Madero volvieran a la vida; él era a quien los campesinos llamaban Tata Lázaro Su primer acto oficial como Presidente de la República fue negarse a vivir en el Castillo de Chapultepec, la mansión presidencial por tradición Cerró casinos convirtiéndolos en orfanatos En los salones de la residencia oficial se tenía que seguir una estricta norma: cualquier persona descalza y andrajosa que quisiera verlo, entraba primero Solía despachar en el Palacio de Justicia durante más de diez horas diarias, escuchando y resolviendo Brenner, Anita *La Revolución en blanco y negro* México Fondo de Cultura Económica. 1971. pp 84 y 85

<sup>118</sup> Padilla, Remberto. *Historia de la Política Mexicana* Op Cit , pp. 145 y 146

<sup>119</sup> Cárdenas, *op. cit.*, vol 3, p.123 en Krauze, Enrique *La Presidencia Imperial* Op Cit , p. 251

<sup>120</sup> Nació el 24 de abril de 1897 en Teziutlán, Puebla. Realizó sus primeros estudios en su ciudad natal En 1911 luchó a favor del maderismo En 1914 se unió a la tropa de Aquiles Serdán, del movimiento constitucionalista, con el grado de subteniente, para combatir al usurpador Huerta. Fue ascendido a general de brigada en septiembre de 1929.

En 1932 fue nombrado jefe de la zona militar de Tabasco y un año después oficial mayor de la Secretaría de Guerra y Marina El 17 de enero de 1939 aceptó la candidatura a la Presidencia de la República, de la cual tomó posesión el 1o.

inaugural indicó con toda claridad el nuevo rumbo: Todo intento de penetrar la política en el recinto de los cuarteles es restar una garantía a la vida cívica y provocar una división de los elementos armados ... Necesitamos engrandecer nuestras fuerzas armadas con un baluarte immaculado de las instituciones ”<sup>121</sup>

Entre algunas de sus cualidades, Manuel Ávila Camacho, como buen líder, aumentó la confianza del País en las instituciones y unió, en la medida de lo posible, a la sociedad mexicana que estaba tan dividida en esos momentos, consolidó los logros de la revolución. Un líder debe concretar en hechos palpables y medibles sus proyectos y sus decisiones. Ávila Camacho sabía perfectamente lo que se esperaba de él y cumplió: no defraudó la expectativa que se tenía de él. Pero creemos que la cualidad más destacada como líder nacional la encontramos cuando una catástrofe mundial la aprovecha para convertirla en un motivo de unidad nacional; veamos: durante la Segunda Guerra Mundial México vive una amenaza latente de verse seriamente afectado por el conflicto. Es momento de unirse en un mismo frente ante tal situación. Además de lograrlo con la sociedad, logra lo impensable: une a líderes irreconciliables entre sí y los muestra como una sola fuerza. Casi siempre se habla únicamente de líderes frente a la sociedad o frente a grupos determinados, pero aquí el tema es mucho muy interesante: un líder de líderes. Ese fue, en ese preciso momento, Manuel Ávila Camacho.

---

de diciembre de 1940. Ya como Presidente impulsó una fuerte campaña de alfabetización y estableció el servicio militar obligatorio. Para beneficiar a los pobres ordenó la congelación de las rentas.

Durante su gobierno fueron hundidos por submarinos alemanes, dos barcos petroleros en aguas del Golfo de México. El Presidente declaró el estado de guerra entre México y las llamadas Potencias del Eje, el 22 de mayo de 1942. Las legislaciones de emergencia tuvieron vigencia hasta el 28 de diciembre de 1945, fecha en que volvió el estado de paz.

Quince mil mexicanos tomaron parte en la guerra; fue enviado al Pacífico un escuadrón aéreo completo y con remplazo, llamado 201, para realizar maniobras finales contra los japoneses. Pese a estos acontecimientos, el Presidente Ávila Camacho procuró de que aun cuando se suspendieron las garantías individuales la ciudadanía resultara lo menos afectada posible en su persona y en sus propiedades.

Así mismo durante su periodo de gobierno, el 19 de enero de 1943 se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Fundó el Instituto Nacional de Cardiología, se le devolvió a la Universidad su carácter Nacional, se creó el Premio Nacional de Artes y Ciencias. Dictó leyes para proteger las industrias nacionales y se reguló la participación del capital extranjero. México firmó la Carta de las Naciones Unidas, y en 1945 México fue sede de la Conferencia Interamericana para la discusión de los problemas de la guerra y de la paz.

Al finalizar su periodo de gobierno en 1946, se retiró a su rancho en Martínez de la Torre, Veracruz, en donde se dedicó a las labores del campo y a la cría de ganado. Murió el 13 de septiembre de 1955 en el rancho La Herradura en el Estado de México. En *Biografías de Mexicanos Ilustres*. D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

<sup>121</sup> Mensaje del presidente Manuel Ávila Camacho el 1° de diciembre de 1940, en *El Nacional*, México, 2 de diciembre de 1940 en Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Op. Cit., p. 59

“Cambieron por cuenta propia la política de las armas por las armas de la política y, cosa aún más extraordinaria, heredaron esas armas a una generación de civiles. Su mayor lección fue poner límites a su propio poder, salir del escenario histórico a tiempo. Sus sucesores, los universitarios en el poder, se beneficiaron de esa decisión pero, llegado el momento, carecerían de la visión y la grandeza de aplicarla a sí mismos”<sup>122</sup>

Otra vez el tema de acotar el poder pero lo realmente difícil y de primera importancia, afirmamos, es acotarse, primero y antes que nada y a nadie, a uno mismo

### 3.21.13 Miguel Alemán Valdés. Diciembre de 1946 a noviembre de 1952

En cuanto a los civiles podemos decir que Miguel Alemán<sup>123</sup> decidió probar por su cuenta los límites del poder presidencial y encontró que, fuera de los límites externos (el poder de los Estados Unidos, por ejemplo) e internos (el límite sagrado de la no reelección),<sup>124</sup> tenía todavía muchas facultades.

---

<sup>122</sup> Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial* Op Cit., pp 59 y 60

<sup>123</sup> Nació en Sayula, Veracruz, el 29 de septiembre de 1905. Obtuvo la licenciatura en derecho en la Universidad Autónoma en 1928. Fue consultor de la Secretaría de Agricultura y magistrado del Tribunal Superior de Justicia y en 1935, resultó electo senador por el estado de Veracruz, y de 1936 a 1939 fue gobernador de este estado.

Manuel Ávila Camacho lo nombró secretario de Gobernación (1940-1945). Fue designado candidato a la Presidencia de la República por el Partido Nacional Revolucionario en 1945. El 1° de diciembre de 1946 Alemán tomó protesta como Presidente en una ceremonia efectuada en el Palacio de Bellas Artes.

Durante su gobierno reformó el artículo tercero de la Constitución, concerniente a la educación estableció que la educación impartida por el Estado sería laica, gratuita y nacionalista. Se otorgó el voto a la mujer en las elecciones municipales y se creó: el Banco Nacional del Ejército y la Armada; la Secretaría de Recursos Hidráulicos; las leyes General de la población, forestal y de caza y pesca; de Derechos de autor; Federal sobre impuestos mercantiles; la Comisión nacional de turismo y el Premio nacional de ciencias y artes, así como el Instituto nacional indigenista.

En 1952 se elevó a categoría de Estado a Baja California Norte. Tiempo después surgieron la Comisión Nacional de Cinematografía, el Instituto Nacional de Bellas Artes, el de la Juventud Mexicana y el de Caminos Vecinales. También durante su mandato se abrieron las carreteras México-Guadalajara-Nogales, México - Ciudad Juárez y la de Coatzacoalcos a Salina Cruz. Por otra parte, fueron construidas la Ciudad Universitaria, la Ciudad Politécnica en la Ciudad de México y la Escuela Militar de Aviación de Zapopan, Jalisco.

Fueron inauguradas grandes presas: Álvaro Obregón en el río Yaqui; Sinaloa en el río Tamazula y Lázaro Cárdenas en el Nazas. Se firmaron los tratados de paz y amistad con Alemania, Italia y Japón.

En 1961, ya terminado su periodo de gobierno, fue nombrado presidente del Consejo Nacional de Turismo.

Alejado ya de la política, murió en la Ciudad de México, el 14 de mayo de 1983. En *Biografías de Mexicanos Ilustres* D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

<sup>124</sup> Octavio Paz, *El ogro filantrópico*, Joaquín Mortiz, México, 1979, pp 85-100 en Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial* Op Cit., p 110

Es momento de recordar, con Miguel Alemán, la rendición de cuentas. Miguel Alemán es el primer Presidente que rinde su informe de gobierno a través, además, de la televisión. Esto nos trae a la mesa dos temas: los medios de comunicación y el hecho de enfrentar a la nación para decir lo que se ha hecho.

Ambos temas deben ser aprovechados y explotados al máximo por un verdadero líder. Por un lado la fuerza que dan hoy los canales de comunicación que nos permiten estar al día en la información, cerca de los poderdantes y por el otro la gran oportunidad (no creemos que hace algunos años se haya visto de esa manera, y menos de manera generalizada) de poder informar el estado que guarda la administración; un momento invaluable para poder comprometerse de frente y comprometer tanto a aquellos que colaboran como a aquéllos que han elegido a los gobernantes; comprometidos todos gobierno y sociedad.

### **3.21.14 Adolfo Ruiz Cortines. Diciembre de 1952 a noviembre de 1958**

Cuando repasamos la vida de Ruiz Cortines nos viene irremediabilmente a la memoria una cualidad vital del líder: la importancia de predicar con el ejemplo; de ser coherentes con lo que se dice y con lo que se hace. Esta cualidad nos llevará siempre a rodearnos de gente con esas mismas características. Un líder que no ejerce lo que predica acaba por predicar solo; y acaba solo.

Dos de los éxitos importantes de Ruiz Cortines como Presidente de la República (siempre en el marco del tema de la investigación que nos ocupa) y que si no le valieron el cariño si lograron el respeto de México fueron: primero la facultad de vivir y contagiar actitud y valores. Dijo antes de llegar a la silla presidencial: "debo confesarles que pronto pasaré a mejor vida". Estamos seguros que la expresión lejos de referirse a su muerte y a hacer saber que era el elegido, la reflexión estaba encaminada a anunciar una época de servicio honrado a su País. El segundo fue el haber reformado la Constitución para dar el derecho de voto a las mujeres. Un líder no puede lograr sus objetivos si no es incluyente; no logra los proyectos que se propone si no suma talento a los equipos de trabajo y a las decisiones.

Cuando llega un gran administrador después de Alemán, Cosío Villegas recuerda: "México necesita suplir con el trabajo tesonero y multiplicado de sus hijos, los bienes que la naturaleza le negó"<sup>125</sup> diría Ruiz Cortines<sup>126</sup> en su discurso de toma de posesión en 1952 <sup>127</sup> Ruiz Cortines aprovechó sus conocimientos al grado de convertirse muy pronto en una de las mayores autoridades mexicanas en estadística

"No conozco un acto de deshonestidad que pudiera atribuírsele, comentaba Uruchurtu muchos años más tarde sobre Ruiz Cortines En su vida era honesto y, como consecuencia, la administración pública lo fue: el colaborador sigue al jefe" <sup>128</sup>

Necesaria cualidad de cualquier persona que pretenda ocupar algún cargo dentro de la administración pública.

---

<sup>125</sup> Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial* Op Cit , p. 180.

<sup>126</sup> Nació el 30 de diciembre de 1890, en el puerto de Veracruz. En 1912 llegó a la capital de la República, participó en la jornada revolucionaria a la muerte del Presidente Madero Al término de la lucha contra el huertismo fue auxiliar de la administración del Distrito Federal Fue secretario particular del general Jacinto B Treviño, ministro de Industria y Comercio

Duró 14 años en un puesto de importancia en el Departamento de Estadística En 1935 ocupó el cargo de oficial mayor del departamento del Distrito Federal En 1937 conoció al licenciado Miguel Alemán, quien lo propuso como diputado por el distrito de Tuxpan. De 1939 a 1945 fue secretario de Gobierno En 1944 fue electo gobernador del Estado de Veracruz

El Presidente Miguel Alemán en 1948 lo nombró secretario de Gobernación, cargo que tuvo hasta el 14 de octubre de 1951, cuando fue postulado para la Presidencia de la República Fue electo, y tomó posesión el 1° de diciembre de 1952 Sus propósitos durante su mandato eran la unidad nacional, un gobierno honesto y la disminución del costo de la vida.

Puso especial cuidado en los derechos de los campesinos impidiendo latifundios extranjeros, dio garantías a las cosechas y otorgó seguros agrícolas. Aumentó la estabilidad y la producción de los precios. Puso atención a los recursos marítimos, creando así setenta puertos nuevos Aumentó la producción petrolera y la Comisión Federal de Electricidad, por su parte, incorporó al sistema 627 localidades

Se llevaron a cabo obras de utilidad pública y embellecimiento de la ciudad Se incrementaron los sueldos de los empleados y en 1954 se estableció el aguinaldo de un mes de salario por un año de trabajo Dio plenos derechos a la mujer de votar y ser votada Al terminar su mandato se retiró por completo a su vida privada el 30 de noviembre de 1958 Murió en la Ciudad de México el 3 de diciembre de 1973 En Biografías de Mexicanos Ilustres D R Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D F

<sup>127</sup> Discurso de Adolfo Ruiz Cortines al tomar posesión como presidente de la República, *Diario de los Debates de la Cámara de diputados, el 1° de diciembre de 1952* en Krauze, Enrique *La Presidencia Imperial* Op Cit , p 180

<sup>128</sup> Entrevista con E. P. Uruchurtu, México, D F , 5 de noviembre de 1992 en Krauze, Enrique *La Presidencia Imperial* Op Cit , p 185.

### **3.21.15 Adolfo López Mateos. Diciembre de 1958 a noviembre de 1964**

Hablar del sexenio de Adolfo López Mateos<sup>129</sup> es recordar dos características fundamentales del liderazgo. La primera es la apertura de México al mundo; un líder aumenta las perspectivas y los alcances de los proyectos cuando se nutre de diferentes formas de pensar, de distintas ideas y experiencias; abrirse a la discusión en un plano internacional (sin perder identidad y sin vender la propia) es enriquecerse en los conceptos. La segunda es que un líder siembra primero y luego cosecha; López Mateos realizó grandes esfuerzos que se vieron coronados en los libros de texto gratuitos, su intención, creemos, era centrarse y concentrarse en el capital humano, incrementar la capacidad intelectual haciendo crecer a las personas; la suma de los crecimientos es el valor agregado que se genera al País.

### **3.21.16 Gustavo Díaz Ordaz. Diciembre de 1964 a noviembre de 1970**

El Jefe del Ejecutivo debe fomentar una administración institucional para darle continuidad a los programas, por ejemplo, el proyecto para el desarrollo económico y social delineado en 1966 preveía ocho metas: alcanzar un crecimiento de por lo menos el seis por ciento anual; otorgar prioridad al sector agropecuario; impulsar la industrialización; atenuar los desequilibrios regionales; distribuir más equitativamente el ingreso nacional; mejorar la educación y los servicios sociales y asistenciales; fomentar el ahorro interno; mantener el tipo de cambio, y combatir las presiones

---

<sup>129</sup> Nació en Atizapán de Zaragoza, en el Estado de México, el 26 de mayo de 1910. Se tituló en Derecho en la Universidad Nacional de México en 1934. En 1946, fue elegido senador de su Estado y después fue secretario general del Partido Revolucionario Institucional. En 1952 fue secretario de Trabajo y Previsión Social, durante el régimen de Ruiz Cortines.

El 1o de diciembre de 1958 tomó posesión como Presidente de la República. Creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos y estableció el ISSSTE. En 1960 nacionalizó la industria eléctrica. Hizo importantes reformas al Artículo 130 Constitucional, logrando la participación de los trabajadores en las utilidades de las compañías.

En 1964 se inauguró el Museo Nacional de Antropología e Historia de Chapultepec, así como la Unidad Profesional de Zacatenco del Instituto Politécnico Nacional. Realizó diversos viajes al extranjero con la finalidad de afirmar nexos de amistad y abrir mercados. El 29 de agosto de 1963 se firmó un convenio con el gobierno de los Estados Unidos con la finalidad de que fuera devuelto a nuestro País el Chamizal, dicha entrega se efectuó en 1967. Promovió los tratados de Tlatelolco para la desnuclearización del continente.

Al terminar su periodo presidencial, asumió el cargo de presidente organizador de los juegos de la XIX Olimpiada en 1965, puesto al que renunció por motivos de salud. Murió el 22 de septiembre de 1969 en la Ciudad de México. En Biografías de Mexicanos Ilustres. D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

inflacionarias Si bien los objetivos sociales del plan estuvieron claramente a la zaga de las expectativas, el desempeño económico de la administración de Díaz Ordaz<sup>130</sup> fue ejemplar

El manejo de la deuda pública externa fue objeto de inmenso escrúpulo, como recuerda Ortiz Mena: Tuvimos mucho cuidado de que el dinero del exterior se usara exclusivamente para proyectos que generaran las divisas suficientes para cumplir con la obligación que se estaba contrayendo Pedir prestado dinero al exterior para equilibrar el presupuesto significa gravar a las generaciones futuras, quienes van a pagar con su trabajo el dinero malgastado, decía Ortiz Mena <sup>131</sup>

Buena parte del éxito económico radicaba en el respeto irrestricto del presidente Díaz Ordaz tanto a la autonomía de Antonio Ortiz Mena, su secretario de Hacienda, como a la de dos instituciones clave: el Banco de México y Nacional Financiera, capitaneadas respectivamente por los mismos directores de tiempos de López Mateos; Rodrigo Gómez y José Hernández Delgado La continuidad en la política económica, así como el respeto a las políticas Institucionales de los dos sexenios fueron un factor decisivo en su buen rendimiento

---

<sup>130</sup> Nació en San Andrés Chalchicomula, Puebla, actualmente ciudad Serdán el 12 de marzo de 1911 Realizó sus estudios superiores en el instituto de Ciencias y Artes y en el colegio del Estado de Puebla (hoy Universidad Autónoma de Puebla), donde en 1937 se recibió de abogado

Ocupó el cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia Fue catedrático y vicerrector de la que hoy es Universidad de Puebla De 1943 a 1946 fue diputado al Congreso de la Unión y de 1946 a 1952 senador por su estado De 1958 a 1963 ocupó el cargo de secretario de Gobernación en la Ciudad de México Fue postulado como candidato a la Presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 17 de noviembre de 1963 Tomó posesión de la Presidencia de la República el 1° de diciembre del siguiente año

Durante su gobierno se impulsó la enseñanza, el agrarismo y la industrialización rural, así como la electrificación del país En 1967 realizó un viaje a todos los países de América Central y celebró con ellos convenios culturales y económicos En 1968, durante su mandato, se llevaron a cabo de manera relevante los XIX Juegos Olímpicos, en la capital del País

En 1969 puso en vigor la Ley General de Bienes Nacionales, se firmó el Tratado de Tlatelolco, para la proscripción de las armas nucleares en Hispanoamérica, se inauguró en la Ciudad de México el 4 de septiembre de 1969 el servicio de transporte colectivo Metro

En 1970 se celebró una reunión en Puerto Vallarta, Jalisco entre el licenciado Díaz Ordaz y su homólogo norteamericano Richard M Nixon, dando como resultado la recuperación de la zona de Ojinaga, que desde el año 1895 se encontraba en poder de Estados Unidos Entregó la Presidencia al licenciado Luis Echeverría Álvarez Más tarde fue nombrado embajador de México en España

Murió en la Ciudad de México el 14 de julio de 1979 En Biografías de Mexicanos Ilustres D R Crystal Multimedia, S A de C V 1995 México, D F

<sup>131</sup> Entrevista con Gilberto Valenzuela, México, D F , septiembre de 1995 en Krauze, Enrique *La Presidencia Imperial* Op Cit , p 315

Un líder sabe rodearse de personas con una capacidad en ocasiones superior a la propia y sabe respetar y acatar las decisiones tomadas por ellas

### **3.21.17 Luis Echeverría Alvarez. Diciembre de 1970 a noviembre de 1976**

Uno de los precursores del discurso populista fue sin duda alguna Luis Echeverría<sup>132</sup> Fue un Presidente que no tuvo la suficiente credibilidad ni confianza para unir a los diversos sectores sociales, económicos y políticos del País como para realizar un mismo proyecto de Nación.

### **3.21.18 José López Portillo. Diciembre de 1976 a noviembre de 1982**

Triunfa en las elecciones del 6 de julio de 1976 López Portillo<sup>133</sup> quien se presenta con refinadas maneras de actuar y un carismático liderazgo; ¿Sería él quien salvaría a la Nación con sus proyectos?

---

<sup>132</sup> Nació en la Cd. de México, D F, el 17 de enero de 1922 Su instrucción, desde la mas elemental hasta la preparatoria, la cursó en diferentes escuelas públicas; posteriormente ingresó a la Facultad de Derecho de la UNAM, en donde recibió el título de Licenciado en Derecho, el sistema de equilibrio de poder y la sociedad de las Naciones Como estudiante; Echeverría fundó el grupo Mundo Libre Juvenil de México y la revista México y la Universidad Fue funcionario del P R I. ocupando diversos cargos. Más tarde, Director General de Cuenta y Administración en la Secretaría de Marina Llegó a Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública y más tarde Sub-secretario de Gobernación y Secretario de esa misma dependencia, y bajo su organización se preparó la iniciativa de Reforma Constitucional que reconoce la ciudadanía a todos los jóvenes a partir de los 18 años. Finalmente la Convención Nacional del P.R I elige a Luis Echeverría Alvarez como candidato a la Presidencia; llegando a ser el Presidente de México para el sexenio 1970-1976. Habiendo tomado posesión de dicho cargo el 1o. De diciembre de 1970 en el Auditorio Nacional de la ciudad de México, D.F. Su mandato se distinguió por una política de inversiones y de realización de obras públicas. Esto se llevó a cabo gracias a que durante su periodo en México se descubrieron inmensos yacimientos petrolíferos que hicieron pensar que vendrían años de bonanza Echeverría encabezó la unión de los países del Tercer Mundo

<sup>133</sup> Nació en la Ciudad de México el 8 de junio de 1921 Realizó su carrera de abogado en la Universidad de Santiago de Chile, becado por el gobierno chileno Fue catedrático en la Universidad Nacional, después de revalidar estudios en 1946

Desempeñó los cargos de subsecretario del Patrimonio Nacional, director de la Comisión Federal de Electricidad y Secretario de Hacienda y Crédito Público Fue postulado como candidato a la Presidencia de la República, por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana. El 1° de diciembre de 1976 tomó posesión de su cargo como Presidente

Durante su gobierno creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, estableció leyes y disposiciones para normalizar los gastos y la deuda pública Hizo enmiendas a algunas leyes fiscales, con el objeto de beneficiar a la clase trabajadora que percibía sueldos bajos, se dio libertad a 21 Estados para la realización de obras y servicios públicos de alcance local.

Se pusieron grandes esperanzas en el petróleo: se apostó a la riqueza material y no a la riqueza de los talentos personales como lo debe hacer un líder. Se ejerció y se permitió ejercer brutalmente una voluntad absoluta; aún sobre la razón y el consenso. En este sexenio se puede concluir que trabajo, honradez, eficiencia y legitimidad (carencias obvias en la gestión que nos ocupa) son ingredientes fundamentales en la mancuerna: Administración Institucional e Institución Presidencial fuerte. Si no se tienen no se está en presencia de una administración basada en el liderazgo y por tanto el progreso si no es que es nulo, es lento.

“El poder recaía en la investidura presidencial, no en la persona del señor presidente; pero era a tal grado absoluto, que los rasgos específicos de la persona se transmitían por fuerza a la vida política del país. El temperamento, el carácter, las simpatías y diferencias, la educación, las experiencias *personales* del presidente, daban a cada gobierno un sello peculiar. La psicología presidencial incidía, no siempre de manera negativa, en el destino nacional. El fenómeno, es verdad, no era privativo de México. En cualquier tiempo y país el gobernante marca de manera personal la vida política. No obstante, al menos en las democracias occidentales, la división de poderes, la prensa y otras formas del escrutinio público, han propiciado el ejercicio institucional, no personal, del poder.”<sup>134</sup>

Tanta es la simbiosis entre el Hombre y el Mandato como tanto debe ser el cuidado de todos nosotros en su elección; dado que la Historia y las experiencias de su vida se vuelven la Historia de la nuestra Patria.

---

Se acordó la creación de tribunales especiales que se encargaran de levantar censos concernientes a la tenencia de la tierra. Fue fundador del Banco Obrero.

López Portillo tuvo una reunión con el Presidente Carter, en Washington, para tratar asuntos de comercio, económicos, monetarios e intercambio de inmigración, por lo que hizo externo el deseo que tenía México de dar acceso a instituciones financieras internacionales. En 1977 negoció con el gobierno de la República Española para que quedaran definitivamente restablecidas las relaciones entre los gobiernos mexicano y español. España adquirió una considerable cantidad de petróleo y azufre mexicanos. En enero de 1979 efectuaron visitas a la Ciudad de México los reyes de España y el Papa Juan Pablo II.

En numerosas ocasiones López Portillo visitó los países de Hispanoamérica, con el objeto de reforzar las relaciones internacionales de México con el mundo. El 1o. de diciembre de 1982, anunció la nacionalización de la banca, hecho que se suscitó meses antes de entregar el gobierno al licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. En Biografías de Mexicanos Ilustres. D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

<sup>134</sup> Ibid pp. 129 y 130

### **3.21.19 Miguel de la Madrid Hurtado. Diciembre de 1982 a noviembre de 1988**

La falta de liderazgo de Miguel de la Madrid Hurtado<sup>135</sup> se ve reflejada cuando es rebasado en voluntad, acciones y coraje frente a las catástrofes tanto de San Juan Ixhuatepec como del terremoto de 1985. Cuando falta liderazgo en personas o instituciones tienen forzosamente que surgir personas ó estructuras que giren las instrucciones y que tomen acciones concretas en los momentos donde cada minuto significa la diferencia. Un conjunto de decisiones marcadas por la tibieza es el ejemplo de la falta de un valor casi exigido a cualquier líder: pasión por la acción, pasión por la razón y sobre cualquier cosa, pasión por el servicio.

### **3.21.20 Carlos Salinas de Gortari. Diciembre de 1988 a noviembre de 1994**

Carlos Salinas de Gortari<sup>136</sup> ejerce una presidencia con absolutos poderes, la ejerce y los ejerce a plenitud. En 1994 se levantaron en armas algunas personas ó grupos, situación dolorosa para todo

---

<sup>135</sup> Nació en Colima el 12 de diciembre de 1934 y se tituló en la Universidad Autónoma, como abogado con la tesis El pensamiento económico en la constitución de 1857. Obtuvo la maestría en Administración pública en una universidad norteamericana. En 1970 fue nombrado director de Petróleos Mexicanos. De 1976 a 1979 fue subsecretario de la Secretaría de Hacienda y promovido a secretario de Programación y Presupuesto.

En 1981 fue nombrado precandidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, protestó el 1° de diciembre de 1982. Como Presidente de la República expidió la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. En 1984, en conjunto con los mandatarios de Argentina, Grecia, India, Suecia y Tanzania formó el Grupo de los Seis, para pedir poner fin a la carrera armamentista de las potencias atómicas.

A partir de los sismos de 1985, se puso en marcha el programa emergente de vivienda para ayudar a los damnificados, creó una coordinación de empleo dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con la finalidad de reabrir empresas dañadas y ordenó la reconstrucción de los planteles escolares. Dio comienzo al programa de descentralización de la Administración Pública Federal y se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, con el fin de mantener los precios de los productos, salarios e impuestos estables. El 1° de diciembre de 1988, cedió el poder a Carlos Salinas de Gortari. En Biografías de Mexicanos Ilustres. D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. 1995 México, D.F.

<sup>136</sup> Nació el 3 de abril de 1948 en la Ciudad de México. Cursó la carrera de Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1970 fue analista de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y profesor en la Universidad Nacional y en el Instituto de Capacitación Política del Partido Institucional Revolucionario (PRI).

Secretario de Programación y Presupuesto de 1982 a 1987. Este último año fue postulado para presidente por el PRI, tras las elecciones del 6 de julio de 1988 fue declarado Presidente electo. Asumió el cargo el 1o de diciembre de 1988.

Durante su gestión se firmó el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Como parte de su plan nacional de desarrollo se reprivatizó la banca, se congelaron salarios y precios, se redujo el presupuesto federal, se vendieron empresas paraestatales, se apoyó la exportación y la inversión de capitales extranjeros para la recuperación económica y bajar la inflación.

Se firmó el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en la cual se invirtieron N\$46.8 millones de nuevos pesos y se efectuaron más de 500,000 obras; se fundó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

el País Un presidente fuerte, líder, que basa su administración en la fuerza de las instituciones, en los equipos y en las personas talentosas no puede y no debe dejar que esta clase de rupturas lastimen al País Un líder suma, no divide; conjunta, no separa ó por lo menos, dada la situación, la trata de terminar por medio del diálogo y la razón (de los pocos mecanismos que han probado exitosamente hacer perdurables y sólidas las relaciones humanas). Las personas pueden ó no estar de acuerdo con las acciones (jamás se justifica la forma distinta del diálogo en la exposición de ideas) pero es la fuerza en la honradez en la ejecución de ellas la que poco a poco va ganando adeptos; relaciones personales basadas en la profunda convicción de que esa persona quiere el bien y trabaja día a día para lograrlo

### **3.21.21 Ernesto Zedillo Ponce de León. Diciembre de 1994 a noviembre de 2000**

Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>137</sup> han mostrado liderazgos distintos y esfuerzos diferentes (algunos más concretos que otros) para institucionalizar la vida de México, logrando con ello los cimientos de una vida institucional; Miguel

---

En 1990 se creó un nuevo Código Electoral y un año después se formó el nuevo Padrón Electoral También en la gestión del licenciado Salinas se aceptó a México como miembro de la Conferencia Económica del Pacífico (CCEP) Participó en la Cumbre Centroamericana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas para la preservación de la independencia y autonomía de la región, así como para mejorar las condiciones de vida y lograr en 1996 el libre comercio entre México y Centro América, así mismo se reestructuró Petróleos Mexicanos (PEMEX), se llevó a cabo la modernización educativa y se construyeron 5,157 kms de nuevas autopistas

Al final de su gestión, la Comisión Federal de Electricidad reportó haber logrado una cobertura nacional del 94% En Biografías de Mexicanos Ilustres. D R Crystal Multimedia, S A de C V 1995 México, D F

<sup>137</sup> Nació el 27 de diciembre de 1951 en la Ciudad de México. Cuando Ernesto Zedillo contaba con tres años de edad su familia cambió su residencia a Pueblo Nuevo en Mexicali B C Cursó la primaria en la escuela Pública Federal "Leona Vicario", y la secundaria en la Escuela Secundaria Federal No 18

Al finalizar su instrucción básica fue enviado por sus padres a la Ciudad de México en donde se reunió con su hermano e inició sus estudios preparatorios en la Vocacional No 5 del Instituto Politécnico Nacional Continuó sus estudios profesionales dentro del mismo Instituto y cursó la carrera de Economía Al finalizarla se dedicó a la cátedra y más tarde fue becado en Bradford, Inglaterra, en donde obtuvo una maestría Posteriormente en Yale, Estados Unidos, se doctoró Durante la administración de Miguel de la Madrid, Ernesto Zedillo comenzó a figurar como uno de los funcionarios más sobresalientes del Banco de México En 1987 fue nombrado director de esta institución, se desempeñó como asesor del director general del banco Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari ocupó la Secretaría de Programación y Presupuesto y en 1992 fue secretario de Educación Pública; en este puesto impulsó la Reforma educativa

Fue el encargado de coordinar la campaña de Luis Donald Colosio, candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional El 23 de marzo de 1994 Colosio fue asesinado en Tijuana, Baja California durante un acto de su campaña electoral El día 29 del mismo mes Ernesto Zedillo fue nominado candidato presidencial por el PRI Tras haberse efectuado las elecciones presidenciales, el 9 de noviembre de 1994 se le declaró Presidente electo por el periodo de 1994 - 2000 El 1° de diciembre de 1994 protestó como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos En Biografías de Mexicanos Ilustres D R Crystal Multimedia, S A de C V 1995 México, D F

de la Madrid Hurtado y su renovación moral; Carlos Salinas de Gortari y la incursión en el mundo capitalista con mercados de acción complicada; y Ernesto Zedillo Ponce de León quien promulga el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, y afirma el viernes 5 de febrero de 1999 en la conmemoración del octagésimo segundo aniversario de la promulgación de nuestra Constitución en la ciudad de Querétaro: "Hasta el último día del sexenio, mi gobierno tendrá rumbo claro, tareas por realizar y energías para cumplirlas. Hoy me comprometo con todos los mexicanos a que en el último tercio del sexenio, mi gobierno no perderá el paso ni el piso. Hoy también me comprometo a que al término de mi mandato, los mexicanos iniciarán el siglo XXI con Instituciones fuertes y dedicadas a servir a la ciudadanía; con una administración pública ordenada, cumplida y trabajando; con buenas obras terminadas, buenas obras en marcha y cuentas muy claras."<sup>138</sup>

Antes de revisar el PROMAP queremos concluir que Ernesto Zedillo da una muestra de respeto a la voluntad ejercida a través del voto. Supo liderar México con un Congreso de oposición, contrapeso fundamental para evitar posibles excesos en el ejercicio de la función. Como líder del País ejerció una cualidad requerida en los esquemas de liderazgo en cualquier ámbito y no privativa de la institución presidencial: respeto a la alternancia y a la diversidad.

### **3.21.21.1 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. PROMAP**

"Los cambios que ha vivido el país en los últimos cinco lustros, sin embargo, han apuntado cada vez más hacia una tendencia distinta. En la medida en que el monopolio del proyecto nacional revolucionario –y del partido que generó– se ha ido sustituyendo paulatinamente por un nuevo ambiente político sustentado en la legitimidad democrática y en los valores del pluralismo, la administración pública también ha tenido que reaccionar para hacerle frente a las mudanzas de

---

<sup>138</sup> Periódico Reforma. Sábado 6 de febrero de 1999. Primera Plana

finales de siglo. De ahí, por ejemplo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se puso en marcha durante los primeros meses de 1996.”<sup>139</sup>

“Como nos ha recordado Carl Becker en su *Heavenly City of the Eighteenth Century Philosophers*, cada época tiene unas cuantas palabras que resumen su concepción del mundo y que son puntos fijos, con referencia a los cuales puede medirse todo lo demás. En la Edad Media eran palabras como fe, gracia, Dios; en el siglo XVIII, eran palabras tales como razón, naturaleza y derechos; durante los últimos cincuenta años, en nuestro país, han sido palabras tales como causa, reacción, científico, experto, progreso y eficiente. La eficiencia es un ideal natural para una cultura relativamente poco madura y extrovertida, pero es de suponer que su alto desarrollo y su general aceptación se deben al hecho de que nuestra civilización ha sido una civilización maquinista *par excellence*. En todo caso, eficiencia llegó a ser una consigna nacional...”<sup>140</sup>

Necesitamos un gobierno que responda de mejor manera a nuestras cambiantes necesidades, “Hay que creer en el gobierno. No es un mal necesario, el gobierno es el mecanismo adecuado para tomar decisiones comunes que repercuten en la sociedad. Una sociedad civil no puede funcionar adecuadamente si no tiene un gobierno eficiente.”<sup>141</sup> Las personas no constituyen en sí el problema, éste se encuentra inmerso en las instituciones en las que cada uno labora, el problema son las estructuras y los procedimientos. El gobierno debe involucrar en las soluciones al personal que trabaja para él; la solución no es un cambio de fines o de metas; tampoco de responsabilidad, la solución debe ser un cambio en la manera de verlos, afrontarlos, solucionarlos y darles continuidad a las soluciones implementadas

A partir de 1987 se empiezan a hacer esfuerzos concretos en las instituciones gubernamentales en temas de calidad total y mejora continua a nivel federal; tenemos dos antecedentes que quieren dar permanencia a estas normas, el primero es el el Programa de Simplificación Administrativa firmado

---

<sup>139</sup> Merino, Mauricio. *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública* Revista de Administración Pública Ensayos sobre la nueva Administración Pública Instituto Nacional de Administración Pública, A C México INAP No 91 , 1996 pp 7 y 8.

<sup>140</sup> Waldo, Dwight, PH.D *Teoría Política de la Administración Pública* Capítulo I Supuestos materiales e ideológicos Madrid Editorial Tecnos, S A , 1961pp 38 y 39

<sup>141</sup> Sánchez González, José Juan. *Reinventando el gobierno en México Un análisis sobre el PROMAP* México Prospectiva Agrupación Política, A C. Año 4, Número 11, Noviembre de 1998

en 1987 y que duraría hasta 1996 y el segundo son los Acuerdos para la Elevación de la Productividad y la Calidad 1992-1994; una forma de compartir responsabilidad en temas de calidad entre la iniciativa privada y el gobierno. También a nivel estatal se registran importantes avances en los estados de Nuevo León (Plan Maestro de Modernización y Calidad), Chihuahua (Premio Chihuahua a la Calidad y la Excelencia), y Tamaulipas (con un programa de sensibilización). Tales experiencias marcan muchas de las líneas de acción y estrategias que se encuentran en el Programa de Modernización de la Administración Pública.<sup>142</sup>

### **3.21.21.2 Generalidades**

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos.

Por otra parte, en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.

Este reclamo exige un replanteamiento continuo de la actuación gubernamental para atender de manera eficiente, efectiva y oportuna las diversas necesidades de la población, en reconocimiento de su primordial importancia al ser ésta la beneficiaria de los bienes y servicios públicos y quien los sufraga en forma directa o a través del pago de impuestos u otros conceptos.

---

<sup>142</sup> Ibid.

Este Programa se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación.

### **3.21.21.3 Antecedentes**

Los entornos mundial y doméstico han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta.

Periodo 1952-1958. 1958-1964. 1964-1970.

Periodo 1970-1976 Surgen las Bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976.

Periodo 1976-1982. La reforma administrativa entra en su etapa de mayor auge

Periodo 1982-1988 Dificil situación económica y financiera En 1982 se crea de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef).

En 1985 se pone en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal

Periodo 1988-1994 Se determina la autonomía del Banco de México respecto del Poder Ejecutivo Como consecuencia de las modificaciones a las leyes electorales se crea el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Se crean la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reformó mediante decreto publicado el 21 de julio de 1992

### 3.21.21.4 Diagnóstico General

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia.

La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que las generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público.

Existe una limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.

Año	Presupuesto (miles de pesos corrientes)	Indice 1993=100	Número total de quejas	Indice 1993=100	Número de quejas c/atención inmediata	Indice 1993=100
<b>1993</b>	8,911	100	99,477	100	98,484	100
<b>1994</b>	9,418	106	99,578	100	98,525	100
<b>1995</b>	2,869	32	52,248	53	51,691	52

Fuente. Secodam

Cuadro II 1 Evolución del presupuesto asignado al Programa Paisano para la atención de quejas, captación total y número de las que fueron atendidas de inmediato

Centralismo: Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. La dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

Elevada rotación que origina la discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional.

<b>Sanciones aplicadas en la Administración Pública Federal</b>							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Apercibimientos</b>	9 514	8,574	14,659	14 343	8 615	7,651	2 649
<b>Amonestaciones</b>	325	395	1 405	1 298	1,485	2,549	1 304
<b>Suspensiones</b>	215	520	1,210	1,508	1 572	2,019	1,449
<b>Destituciones</b>	173	674	1.116	1,229	1,723	2.050	1,006
<b>Económicas</b>	200	204	212	297	484	698	624
<b>Inhabilitaciones</b>	75	214	481	688	1,398	1,646	736
<b>Total de sanciones</b>	<b>10,502</b>	<b>10,581</b>	<b>19,086</b>	<b>19,363</b>	<b>15,277</b>	<b>16,613</b>	<b>7,768</b>
<b>Monto de sanciones económicas.</b> Miles de pesos	<b>1,677</b>	<b>52,776</b>	<b>289,184</b>	<b>58,825</b>	<b>106,582</b>	<b>83,856</b>	<b>213,694</b>

Fuente: Secodam

Cuadro II 3 Número de sanciones y monto de las de carácter económico aplicadas por SECODAM en el período 1989-1995

### 3.21.21.5 Objetivos generales

Una administración pública accesible, moderna y eficiente es una demanda constante de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del proceso democrático que vive el País. Por ello, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en esta materia son los de promover una administración pública:

- .. orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía.
- .. que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el País, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.
- .. que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad

Este Plan Nacional persigue los siguientes objetivos generales para el periodo 1995-2000: Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

#### **3.21.21.6 Subprogramas**

- 1.- Participación y Atención Ciudadana
- 2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa
- 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública
- 4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

#### **3.21.21.7 Líneas de estrategia**

- 1 - Promover la participación corresponsable y permanente de la sociedad.
- 2.- Promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal los conceptos y lineamientos de este Programa
- 3.-Fortalecer los mecanismos de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y de resultados.
- 4 - Promover los principios de este Programa en los ámbitos estatal y municipal con estricto apego al pacto federal y a la soberanía de los gobiernos locales.

5.- Establecer una estrecha relación entre la SECODAM y la SHCP, con el sector académico y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal

**3.21.21.8 Programa de capacitación en desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal conforme a objetivos y estrategias del Programa de Modernización de la Administración Pública. 1995-2000. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**

Unidad de desarrollo administrativo

Contenido

*Objetivo*

1. PROMAP
2. Guías técnicas conforme a metodología PROMAP
3. Talleres de capacitación en guías técnicas
4. Capacitación en administración de calidad
5. Creación de centros de capacitación en calidad - cecal
6. Obstáculos para la creación de un cecal
7. Otros problemas en la estrategia de profesionalización del servidor público
8. Propuesta de la uda: acción inmediata

## OBJETIVO

Presentar una propuesta a Oficiales Mayores, Directores Administrativos, Directores de Recursos Humanos y Directores de Capacitación sobre la capacitación en desarrollo administrativo, indispensable para el cumplimiento de objetivos y estrategias del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

### 1. PROMAP

El PROMAP no es un programa de modernización común, ya que propone una manera muy diferente de administrar y por tanto implica un cambio cultural. Las acciones que el programa establece como obligatorias para todas las Unidades Responsables del Ejecutivo, requieren del conocimiento y manejo de conceptos y herramientas que no son del dominio del sector público. Por lo mismo, para poder cumplir con sus objetivos, se requiere un esfuerzo considerable de capacitación en desarrollo administrativo que llegue a todos los niveles de la APF.

### 2. GUIAS TECNICAS CONFORME A METODOLOGIA PROMAP

La UDA, en SECODAM, ha diseñado una metodología de aplicación con 8 etapas diferentes. Cada etapa de esta metodología está respaldada por una Guía Técnica. Las guías técnicas contienen una serie de conocimientos prácticos necesarios para la reforma administrativa. Están diseñadas para que los servidores públicos puedan aprenderlas con rapidez y aplicarlas de inmediato en su ámbito de responsabilidades:

- Etapa 1: Bases de coordinación
- Etapa 2: Estándares e Indicadores de Servicio
- Etapa 3: Difusión de Estándares de Servicio
- Etapa 4: Redefinición de Estándares incorporando la voz del Cliente
- Etapa 5: Planeación Estratégica

- Etapa 6: Programa Estratégico (en proceso)
- Etapa 7: Medición y Evaluación Conforme a PROMAP
- Etapa 8: Mejora Continua (en proceso)

### 3. TALLERES DE CAPACITACION EN GUIAS TECNICAS

En el curso de un año (septiembre de 1996 a agosto de 1997) la UDA impartió más de 80 seminarios sobre PROMAP y más de 175 talleres de capacitación en algunas de las etapas de la metodología, en todas la dependencias y en las entidades de mayor relevancia de la APF

Entre seminarios y talleres se ha capacitado a cerca de 10,000 servidores públicos; básicamente concentrados en los niveles de subsecretario, oficial mayor, contralor, jefe de unidad, director general, director de área y subdirector. Los talleres son modulares, cada módulo tiene una duración de 4 a 6 horas. Sin embargo, no ha sido posible capacitar a todo el universo de mandos medios y superiores de la APF (aprox. 50,000), ni ha sido posible capacitarlos en cada una de las etapas por falta de una infraestructura de capacitación.

### 4. CAPACITACION EN ADMINISTRACION DE CALIDAD

Además de la capacitación en Guías Técnicas, la UDA ha diseñado una serie de cursos-talleres de 8 a 16 horas de duración en los siguientes temas:

- Conceptos Básicos de Calidad
- Calidad en el Servicio
- Técnicas de Servicio
- Administración de Proyectos
- Pensamiento Estadístico
- Liderazgo

Próximamente, la UDA incorporará otros cursos-talleres como el de Rediseño de Procesos (Reingeniería)

Todos estos cursos-talleres están diseñados para aplicarse en la APF y tienen el mismo enfoque de las Guías Técnicas, es decir, 20% teórico, 80% práctico. Todos son un complemento necesario para aplicar la metodología del PROMAP con mayor probabilidad de éxito

## 5 CREACION DE CENTROS DE CAPACITACION EN CALIDAD - CECAL

La UDA ha promovido en la APF la creación de Centros de Capacitación en Calidad - CECAL

La UDA tiene una guía para facilitar la creación y operación de estos centros, ofrece el servicio de selección y preparación de instructores y distribuye gratuitamente los contenidos de los cursos.

Sin embargo, después de un año de promoción, sólo existen dos centros con estas características, uno en SECODAM y otro en SEMARNAP. Aunque se tiene la intención de su establecimiento en otras entidades, nuestra percepción es que no se ha aquilatado debidamente la trascendencia de esta estrategia para modernizar al sector público y brindar mejores servicios a la comunidad.

## 6 OBSTACULOS PARA LA CREACION DE UN CECAL

6.1 Las áreas administrativas argumentan que la creación del CECAL se ha tardado por

- Falta de recursos
- Tardanza en la obtención de recursos

Estas razones son contundentes, pues sabemos que en la APF se destina menos del 1% del costo de la nómina para capacitación. Esto es poco si nos comparamos con países de la OCDE que destinan entre 4 y 8% a la capacitación.

6.2. Creemos, sin embargo, que las restricciones presupuestales son salvables en el corto plazo

En 1996, la SECODAM, con uno de los presupuestos más bajos para capacitación de tan sólo 12%, logró crear un CECAL totalmente equipado, con sueldos competitivos para los instructores y el personal administrativo. Por otra parte, hay entidades y dependencias que ya cuentan con

instalaciones de capacitación y llevarlas a calidad CECAL requiere un mínimo esfuerzo presupuestal.

Consideramos que existen otro tipo de obstáculos para la creación del CECAL como son:

- Enfoque a diplomados o maestrías para los niveles directivos
- Enfoque a cursos tradicionales como: idiomas, mecanografía, superación personal, deportes, etc para el personal operativo
- Utilización de fuentes externas (empresas, universidades) para la capacitación
- Desconocimiento de las necesidades del personal en materia de capacitación en un proceso de cambio como el que plantea el PROMAP

#### **3.21.21.9      Diplomados y Maestrías**

Los servidores públicos demandan diplomados y maestrías para mejorar su curriculum personal Sin embargo, sólo una pequeña élite tiene acceso a esta prestación. Los diplomados y maestrías están diseñados para mantener al alumno durante un periodo largo y por lo tanto, son costosos. Su enfoque es teórico-académico. Por último, no siempre se toman en las mejores universidades y no siempre se relacionan con la función encomendada al servidor público. Por lo anterior, esta estrategia es costosa, elitista y tiene muy bajo impacto en el desempeño de la institución.

#### **3.21.21.10      Enfoque a Cursos Tradicionales**

El impartir o contratar cursos tradicionales como idiomas, deportes, mecanografía y similares, obedece más a una inercia y falta de creatividad en la oferta, que a una necesidad explícita de los servidores públicos. La mayoría de estos cursos son de muy bajo impacto en el proceso de modernización y no cumplen con el objetivo de dar un mejor servicio a los clientes del gobierno.

Los asistentes al CECAL-SECODAM expresan una satisfacción superior al 95%. En particular, les gusta el enfoque práctico de los talleres que los ayuda a ser más efectivos en su operación diaria

### **3.21.21.11 Utilización de Fuentes Externas**

Contratar servicios de capacitación en desarrollo administrativo a un agente externo, puede ser una estrategia correcta cuando no existe el conocimiento interno o la infraestructura física para dar la capacitación. Sin embargo, la capacitación por parte de agentes externos no es económica. Los costos por hora, por alumno, son superiores a los \$60 00 pesos, comparado con el costo de \$9 a \$12 pesos por hora en el CECAL. Este no es el único problema, ni el más grave, pues en materia de administración de calidad la mayoría de los oferentes no utilizan lenguaje y ejemplos propios del trabajo en el gobierno, lo que provoca un rechazo general de los funcionarios quienes opinan que "esos son conceptos de la iniciativa privada no aplicables a gobierno". Además, el enfoque es a cursos teóricos de larga duración.

6.6. Desconocimiento de la importancia de la capacitación en un proceso de cambio como el que plantea el PROMAP.

El proceso de cambio como el que plantea el PROMAP es imposible de realizar sin una estrategia de capacitación. Gobiernos y empresas que han logrado emigrar de una administración tradicional a una de calidad han dedicado 40 horas como mínimo de capacitación al año, por empleado, exclusivamente en materia de administración de calidad, adicionalmente a la capacitación técnica (computación, contabilidad, normatividad, control de operaciones etc.) que puedan requerir. Algunas dedican más de 80 horas, entre ambos tipos de capacitación. La capacitación en administración de calidad en estas instituciones es reglamentaria para todos los empleados.

El nivel de capacitación por empleado en la mayoría de dependencias y entidades, ante la inexistencia de centros de capacitación, la escasez de recursos y el empleo ineficiente de los

Los asistentes al CECAL-SECODAM expresan una satisfacción superior al 95%. En particular, les gusta el enfoque práctico de los talleres que los ayuda a ser más efectivos en su operación diaria.

### **3.21.21.11 Utilización de Fuentes Externas**

Contratar servicios de capacitación en desarrollo administrativo a un agente externo, puede ser una estrategia correcta cuando no existe el conocimiento interno o la infraestructura física para dar la capacitación. Sin embargo, la capacitación por parte de agentes externos no es económica. Los costos por hora, por alumno, son superiores a los \$60.00 pesos, comparado con el costo de \$9 a \$12 pesos por hora en el CECAL. Este no es el único problema, ni el más grave, pues en materia de administración de calidad la mayoría de los oferentes no utilizan lenguaje y ejemplos propios del trabajo en el gobierno, lo que provoca un rechazo general de los funcionarios quienes opinan que "esos son conceptos de la iniciativa privada no aplicables a gobierno". Además, el enfoque es a cursos teóricos de larga duración.

6.6. Desconocimiento de la importancia de la capacitación en un proceso de cambio como el que plantea el PROMAP.

El proceso de cambio como el que plantea el PROMAP es imposible de realizar sin una estrategia de capacitación. Gobiernos y empresas que han logrado emigrar de una administración tradicional a una de calidad han dedicado 40 horas como mínimo de capacitación al año, por empleado, exclusivamente en materia de administración de calidad, adicionalmente a la capacitación técnica (computación, contabilidad, normatividad, control de operaciones etc.) que puedan requerir. Algunas dedican más de 80 horas, entre ambos tipos de capacitación. La capacitación en administración de calidad en estas instituciones es reglamentaria para todos los empleados.

El nivel de capacitación por empleado en la mayoría de dependencias y entidades, ante la inexistencia de centros de capacitación, la escasez de recursos y el empleo ineficiente de los

mismos, apenas alcanza unos cuantos minutos al año. Esto no sólo es no práctico para lograr el mejoramiento de los servicios, sino indeseable para mantener el nivel de servicio existente.

La Guía de Evaluación de Avances conforme a PROMAP exige 40 horas como mínimo de capacitación al año por servidor. Las dependencias y entidades se evaluarán conforme a ese estándar; mismo que es imposible cumplir con el mismo sin un centro de capacitación propio.

## 7. OTROS PROBLEMAS EN LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO

Además de la falta de infraestructura y programas de capacitación enfocados a la estrategia de contar con un cuerpo profesional de servidores públicos, la APF enfrenta otro tipo de problemas como:

- Indefinición de perfiles de puesto conforme a las necesidades de la institución
- Inexistencia de procesos científicos en la selección de personal
- Ausencia de programas de inducción
- Inexistencia de programas de estímulo y ascenso ligados a desempeño
- Centralización de criterios y trámites en globalizadoras
- Rigidez y exceso de normas relacionadas con estructuras básicas y ocupacionales
- Inexistencia de bases de datos del personal con información sobre desempeño y capacitación
- Rotación de personal conforme a criterios subjetivos de instancias superiores.

## 8. PROPUESTA DE LA UDA: ACCION INMEDIATA

- Concientizar a los directivos sobre la situación actual y la situación deseada
- Ponerse en contacto con la UDA y recibir la asesoría correspondiente
- Diseñar un CECAL conforme a las necesidades de la dependencia o entidad
- Eliminar el enfoque a diplomados o maestrías y a cursos tradicionales

- Reorientar los recursos a la creación de un CECAL en 1997
- Crear o rediseñar la infraestructura física
- Capacitar a los instructores (UDA)
- Incrementar la solicitud de recursos para capacitación en el presupuesto de 1998
- Utilizar el CECAL para la capacitación en desarrollo administrativo: Cursos-taller en Administración de Calidad (UDA), Guías técnicas (UDA), otras Guías Técnicas de SHCP o SECODAM, relacionadas con el PROMAP (NEP, SIAFF, Indicadores, etc.)
- Monitorear el desempeño de Unidades Responsables vs. las horas de capacitación en administración de calidad.

### **3.21.21.12 Matriz de valor agregado**

La Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en un documento publicado en octubre de 1998 titulado Sistema para el Mejoramiento de Procesos Prioritarios marca como objetivo general el fortalecer y consolidar las acciones de modernización de las dependencias y entidades de la APF, a través de la identificación, revisión y mejora de sus proyectos, procesos y servicios prioritarios a fin de satisfacer necesidades y requerimiento de la población.

Dentro de los puntos tratados destaca la Matriz del valor agregado, misma que nos menciona que desde el punto de vista de la calidad en el servicio se considera valor agregado como algo adicional que otorga la institución y que rebasa las necesidades y expectativas del usuario. Un toque personal que distingue el servicio y convierte lo ordinario en extraordinario.

Cuando se analiza un proceso se deben cumplir los siguientes requisitos para considerar que la actividad genera valor agregado:

- 1.- Es de interés para el usuario.
- 2.- Transforma un insumo en lo que el usuario espera.
- 3.- Se hace bien desde la primera vez.

Algunos ejemplos de actividades que comúnmente no agregan valor a un proceso son:

Trasladar personas u objetos.

Revisar, verificar o inspeccionar.

Archivar o almacenar.

Tener tiempos muertos o de espera.

Al analizar las actividades de un proceso para identificar si agregan o no valor es conveniente aclarar que existen algunas actividades que pueden no agregar valor al proceso, pero que son necesarias.

Las cuatro combinaciones de estas dos dimensiones son:

- a) **SÍ** agrega valor y **Sí** es necesaria.
- b) **No** agrega valor pero **Sí** es necesaria.
- c) **SÍ** agrega valor pero **No** es necesaria.
- d) **No** agrega valor y **No** es necesaria.

Las técnicas a seguir para mejorar un proceso dependen de cuál es la combinación resultante para cada una de las actividades:

	<b>SI AGREGA VALOR</b>	<b>NO AGREGA VALOR</b>
<b>SI ES NECESARIA</b>	<i>MEJORAR</i>	<i>OPTIMIZAR</i>
<b>NO ES NECESARIA</b>	<i>TRANSFERIR</i>	<i>ELIMINAR</i>

### 3.21.21.13 Alcances y limitaciones

“Por cuanto a la profesionalización del servicio público, los avances sólo son perfectibles en ámbitos singulares tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el

servicio profesional agrario, además de la profesionalización del Instituto nacional de estadística, Geografía e Informática.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad y desarrollo de empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación del desempeño".<sup>143</sup>

"... el PROMAP se propone hacer más rigurosa la selección de personal, usándose las divisas de la probidad y la capacidad; fortalecer la capacitación como base del desarrollo de las aptitudes, habilidades y actitudes de los servidores públicos; establecer opciones para una carrera en el ámbito de la administración pública; e incentivar un desempeño eficiente, honrado y responsable; hacer viable la seguridad del retiro".<sup>144</sup>

En suma, existe por parte del Gobierno Federal un interesante esfuerzo (buen principio, pero sólo eso: un buen principio) para promover la modernización, el servicio y la calidad en la Administración Pública; este esfuerzo se llama Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

El PROMAP es un programa que encuentra fundamento en la Ley de Planeación de la Administración Pública.

En su momento, el PROMAP presentó algunos problemas, tales como:

1.- El programa está orientado únicamente a áreas de servicio, y no a todas las áreas del Sector Público;

2.- No tiene sustento jurídico, como estar fundamentado en una ley o en un decreto presidencial;

---

<sup>143</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. Versión Preliminar. Diciembre 1997., p. 465.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 467.

3.- El PROMAP utiliza un lenguaje diferente al comúnmente usado por el Gobierno; por lo tanto, si no existe capacitación, si no se llega a un acuerdo en la terminología, posiblemente no va a funcionar;

4.- Para que un esfuerzo de esta magnitud funcione tiene que ser negociado con sindicatos, sectores, grupos, asociaciones, etc., tiene que ser una solución pactada;

5.- El PROMAP tiene esfuerzos interesantes, pero falta el largo plazo, falta planeación, falta la estrategia perfectamente definida a largo plazo;

6.- El PROMAP no puede ser una verdadera reforma ya que se circunscribe a áreas fácilmente cuantificables;

7.- El PROMAP no nos dice hacia dónde va, no hay un enfoque sistémico, no hay bases conceptuales para orientarse.

8.- El PROMAP no tiene contemplados los costos en los que se pueda incurrir en caso de incumplimiento.

9.- Únicamente hay medición, no hay un verdadero rediseño de las cosas.

10.- El PROMAP no tiene una metodología que permita eliminar las jerarquías y que haga que impere siempre la razón.

Por todo lo anterior, creemos necesario un mayor esfuerzo en la administración pública que logre resolver los inconvenientes anteriores, y algunos más; es necesaria una propuesta que aporte nuevas líneas de conocimiento; de manera enunciativa y no limitativa, tales como:

1.- Actividades sinérgicas y congruentes que le permitan mantenerse vigente a través del tiempo;

- 2.- Una estrategia clara para alcanzar los objetivos y los propósitos planteados;
- 3.- Facilidad para estar en condiciones de corregir la dirección o cambiar el rumbo de acuerdo con las circunstancias externas o internas por las que el País atraviese en un momento específico;
- 4.- Un método que tenga la fuerza necesaria para producir y sostener el movimiento;
- 5.- Una sana supervivencia, crecimiento, desarrollo y multiplicación de la institución están en función directa de la congruencia y sinergia que existan entre el diseño y la operación conjunta de la estrategia, estructura, sistemas directivos y procesos operativos;
- 6.- La probabilidad de que una institución logre alcanzar sus objetivos y sus metas está en función de la sinergia con que fueron creadas, y sobre todo está en función a la congruencia que debe existir entre todos los objetivos que como País nos hace salir adelante;
- 7.- Un método claro para tomar decisiones y marcar prioridades, cuidando el imperio de la razón sobre todo;
- 8.- El liderazgo es fundamental para lograr el desarrollo, un País sin líderes está condenado al fracaso;
- 9.- Continuidad en las decisiones, en las personas y en las administraciones, prosecución de los planes que han empezado a funcionar y corrección de los que no son del todo eficaces, sin perder los esfuerzos ya realizados;
- 10.- Cabal cumplimiento con las decisiones arbitrarias y mal fundamentadas, que para algunos es el primer paso hacia una corrupción cercenante.

Existen cuestiones que deben cambiar, hay temas a los que se les tiene que dar mayor importancia; esos temas son el liderazgo y la dirección, sin embargo deberá ser una dirección basada en la razón y un liderazgo basado en el deseo de servir.

El Programa de Modernización de la Administración Pública parte del supuesto de que el único camino para salir adelante es el trabajo con la calidad total. Es necesaria la creación de una Comisión superior que lleve e implante dicho programa en todo el País, en todas las áreas de la administración pública. También es indispensable una rendición formal de cuentas que muestre los avances, los logros y en su caso, los impedimentos para poder tomar las medidas pertinentes.<sup>145</sup>

### **3.22 Vicente Fox Quesada. Diciembre del 2000**

"Aspiramos a formar parte de la minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se convierten en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia."

Modelo estratégico para la innovación gubernamental  
Vicente Fox Quesada

El gobierno de Vicente Fox Quesada,<sup>146</sup> propone una estrategia que ha llamado Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental, con estrictos códigos de ética y valores morales

Los siguientes incisos desglosan las partes que para esta investigación son las más importantes. Recordemos que parte de nuestro tema central es un Presidente de la República ejerciendo, con un equipo, un liderazgo a través de instituciones sólidas y permanentes, también contiene (cada inciso) conclusiones a las que hemos llegado al entrelazar el modelo con nuestro estudio.

---

<sup>145</sup> Sánchez González, José Juan. *Reinventando el gobierno en México*. Op. Cit.

<sup>146</sup> Nació en la ciudad de México el 2 de julio de 1942. Inició su carrera en el sector empresarial. En 1988 fue electo Diputado Federal. De 1995 a 1999 fue Gobernador de Guanajuato. En las elecciones del 2 de julio del 2000 es nombrado ganador a la Presidencia de la República. Su mandato empieza en diciembre del 2000. Es el primer Presidente de la República emanado de las filas del Partido Acción Nacional.

### **3.22.1 La visión para México**

La visión que para México propone Vicente Fox tiene que ser forzosamente liderada por hombres íntegros, comprometidos y de honrada reputación, tanto en lo personal como en lo familiar. Un hombre sin estos atributos no sería capaz de lograrla. El segundo ingrediente para que se llegue a cumplir es una sociedad que tenga exactamente las mismas características: íntegra, comprometida y de honrada reputación. De lo contrario el camino se vislumbra, además de difícil, casi inalcanzable.

### **3.22.2 Servidores Públicos**

Una de las partes más importantes y que le dan sustento al modelo es el énfasis que se hace en la necesidad de desarrollar el capital humano. Un modelo sin el sustento del intelecto y la actitud de personas capaces está, pensamos, condenado necesariamente a la corrección del rumbo. Propone el modelo:

El activo más valioso de la Administración Pública debe ser su gente. Si deseamos que las cosas funcionen fuera, también debemos conseguir que funcione dentro. El reto de forjar un GOBIERNO INNOVADOR requiere que invirtamos fuertemente en ellos: Educación, medio ambiente, reconocimiento, facultación ... En síntesis: de lo que se trata es de construir sitios de trabajo maravillosos.

Sólo con lo anterior podremos atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público, así como transformar el talento de ellos en desempeño. Desempeño que habrá de reflejarse en productividad, calidad y resultados sorprendentes. La demanda histórica es lograr que los servidores públicos se sientan ORGULLOSOS de su vocación, entusiasmados con el rol que desempeñan y satisfechos por el valor agregado que le aportan a la sociedad.

### 3.22.3 Liderazgos de Calidad

Ahonda más el modelo en temas de liderazgo y compartimos totalmente la forma de verlo: la meta está alcanzada, garantizada, aún sin saber la forma de lograrla, si al frente se tienen a las personas correctas con las actitudes correctas. Nos sumamos a los conceptos y fundamentos de este apartado, ya que, al igual que las declaraciones en este modelo del actual gobierno federal, creemos que lo correcto es el liderazgo por el servicio. Concepto que defiende y sustenta como exitoso esta investigación.

El liderazgo de calidad, al que apostamos, se basa en valores, en principios genuinos percibidos como tales por los colaboradores. De aquí emerge la credibilidad. El liderazgo habrá de ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional.

El liderazgo del deberá comenzar con un diálogo estructurado con los equipos de trabajo y los niveles más bajos de la organización que están conectados para implementar los cambios. Si la practica de la Administración Pública no cambia, desde el gabinete mismo, cualquier programa de INNOVACIÓN del Gobierno fracasará. Las escaleras se barren de arriba hacia abajo, nunca al revés. Si queremos que los retos que hemos asumido se conviertan en resultados positivos, tenemos que mejorar nuestros estilos y prácticas de liderazgo, empezando por el gabinete mismo.

Atributos importantes del líder genuino:

- *Honesto*
- *Visionario*
- *Innovador*
- *Contagiador de entusiasmo*
- *Competente*

### **3.22.4 Servicio Civil de Carrera**

Lo que hemos sostenido encuentra una posibilidad de consolidarse y perpetuarse si el tema de Servicio Civil de Carrera se lleva a cabo a plenitud. Encontraremos un futuro cierto y deseado si el Servicio Civil de Carrera es llevado a ser una de las instituciones más sólidas y estables del País. De nada serviría tanta acción y decisión si no es concretado en esto: la que debiera ser una de las máximas instituciones de México.

### **3.22.5 Características de los gobiernos exitosos**

Antes de terminar con este Capítulo quisiéramos enumerar las características de los gobiernos exitosos. Lo anterior dado que después de algunas reflexiones finales tanto del modelo como del presidencialismo mexicano concluiremos este trabajo con un Capítulo que contiene los temas que creemos deben ser incorporados en la Agenda Nacional. Cada uno de ellos está pensado y propuesto con la finalidad de dar los pasos concretos para lograr lo que a lo largo de este trabajo hemos sustentado como característica inseparable al Ejecutivo Federal: un País liderado por personas que nos guíen a través del servicio y con la total ayuda de las instituciones con las características que creemos deben tener para existir y sustentar el modelo.

Conclusiones del modelo del Presidente Fox sobre las características de los gobiernos exitosos:

- ✓ Se han conducido por estrictos códigos de ética pública y valores morales. La ausencia de impunidad (corrupción) ha sido un signo evidente a los ojos de los ciudadanos. Esto incluye a los cuadros con los que gobiernan. Evitaron sucumbir a las tentaciones del PODER.
  
- ✓ Respondieron con capacidad de gestión a los principales problemas y necesidades de la población. Demostraron con datos y cifras los avances en relación a la situación inicial en la que recibieron sus gobiernos. RESULTADOS ANTE TODO.

- ✓ Lograron romper las inercias culturales, administrativas, legales, económicas y políticas y realizaron las reformas y cambios necesarios. (INNOVACIÓN Y RENOVACIÓN).
- ✓ Supieron enfocarse en las principales preocupaciones de la sociedad. ENFOQUE ESTRATÉGICO. Y alinearon todo hacia ahí. (Presupuesto, políticas, sistemas, procesos, tiempo, capital político, TI...)
- ✓ Supieron administrar las expectativas de los ciudadanos. Para ello la comunicación y el marketing político jugaron un papel clave. (Ecuación: expectativas vs percepciones).
- ✓ Entendieron la importancia del manejo de los SIMBOLOS y de la CERCANIA con el PUEBLO.
- ✓ Lograron concentrarse más hacia el exterior, hacia los problemas y necesidades de la población, que hacia las intrigas de palacio y los conflictos internos. (La mayoría pierde entre el 35 y el 40% del tiempo en esto último).
- ✓ Advirtieron con anticipación los intereses que afectarían con las INNOVACIONES y reformas a realizar y minimizaron los impactos y riesgos. Comprendieron el entorno nacional y global y la coyuntura histórica (NO PERDER DE VISTA QUE SOMOS UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN).
- ✓ Demostraron una clara voluntad de reconciliación, de convergencia y de generación de alianzas con los diferentes actores políticos y sociales. (Construcción de consensos internos y externos para la gobernabilidad).
- ✓ Supieron elegir a los colaboradores correctos y mantenerlos cohesionados durante todo el proyecto.

### 3.23 Opiniones sobre el Presidencialismo Mexicano

Cada vez más, el Presidente de la República se interesa en temas económicos y sociales, sus decisiones son de una gran autoridad e influencia para la Nación. La suma de todas sus facultades da como resultado una inigualada autoridad presidencial,<sup>147</sup> el Presidente dada su posición dentro de la administración pública tiene el panorama completo de las distintas áreas y de los diferentes sectores que la integran; ello le da todos los elementos para evaluar el impacto de sus decisiones “De las Instituciones creadas por el estado mexicano, la presidencia es la que se asocia a los momentos de mayor dramatismo en la historia de México, (...) El liderazgo de la institución presidencial se ha puesto de relieve en momentos críticos, como la lucha contra el imperio de Maximiliano o la reivindicación de la soberanía nacional sobre sus recursos energéticos en 1938.”<sup>148</sup> Es ella quien ha sentado las bases y la forma de actuar del Estado mexicano.

“Sus funciones y poderes han prevalecido gracias a los preceptos constitucionales y a pesar de ellos. Desde la Independencia, México ha tenido siempre un sistema presidencial de gobierno basado en una estricta separación de poderes, y casi siempre ha sido federal. No obstante, el Ejecutivo es algo más que el foco de un sistema presidencial. Desde cualquier punto de vista constitucional o de cualquier otro, su control sobre las demás ramas del Gobierno, así como sobre la vida social y económica de la nación, resulta difícil de equipararse con el de cualquier otro sistema actual republicano en América Latina”.<sup>149</sup>

La concentración de poder en la figura presidencial se refleja en su ámbito de influencia, misma que se refleja, dentro de la vida nacional, en los siguientes aspectos:

- a) Influencia política: Los tres Poderes de la Unión. Se ponen en movimiento por iniciativa y acción del Poder Ejecutivo, rara vez lo hacen por ellos mismos. El Ejecutivo representa al País como un todo.

---

<sup>147</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Libros de texto. Instituto Nacional de Administración Pública. Dos Tomos. México.

<sup>148</sup> Idem.

<sup>149</sup> Spencer Goodspeed, Stephen. *El papel del ejecutivo en México*. Op. Cit., pp. 11 y 12.

Hoy hacemos justicia al decir que esto está empezando a cambiar, y que las relaciones son cada vez más equilibradas, colaborativas y de acotamiento mutuo.

b) Influencia legislativa: Inicia leyes, promulga, publica, veta, legisla, reglamenta y decreta. Como promulgador, el Presidente hace aplicable la Ley, enlazando el momento de la concepción formal con el de la ejecución real; aún más, es él, y sólo él, quien tiene la facultad de legislar en materia económica, el Presidente de la República, puede, por tanto, ser legislador y ejecutor al mismo tiempo;

c) Influencia judicial: El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es, en algunos y contados casos, el juez supremo; y la

d) Influencia ejecutiva: Aplica leyes, nombra y remueve funcionarios, recauda impuestos, ejerce el gasto público, es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, rector de las relaciones internacionales, decisor y máximo controlador de la política interna del país, declara la guerra, suspende garantías, etc. Abordando otros temas, en el cargo presidencial se da unidad en lo político y en lo administrativo, la administración pública queda plenamente depositada en el Poder Ejecutivo, y éste, a su vez en el Presidente de la República; por tanto tenemos un cargo presidencial fortalecido.<sup>150</sup> “En la literatura sobre reorganización, y en la literatura de la Administración Pública en general, hay conflicto y confusión en un punto muy importante. Se trata de la posición, condiciones, obligaciones, preparación y elección del ejecutivo. En la Administración Pública americana (como ha observado L. D. White) hay dos tendencias: una, hacia el ejecutivo no político, profesional (tipo *city-manager*), y otra, hacia el ejecutivo político no profesional (tipo presidencialista). Tras estas dos tendencias hay un sinfín de ideas diversas y conflictuales. Parece claro que las generalizaciones que se ajustan a uno de estos tipos de ejecutivo no se ajustan necesariamente al otro. Evidentemente, no existe una relación fija entre la habilidad para obtener votos y la preparación profesional para desempeñar una función administrativa. Si el principio para representar, elegidos; para administrar, designados, es un

---

<sup>150</sup> Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y su Administración*. Op. Cit.

principio válido, no es consecuente, por no decir algo pero, hacer del más alto funcionario electo el primer administrador".<sup>151</sup>

El titular del Ejecutivo ejerce claras funciones administrativas, políticas, legislativas y jurisdiccionales. Es jefe de gobierno y de la administración pública; en materia jurisdiccional también realiza importantes labores como la que le otorga la Constitución al brindarle al Presidente calidad de autoridad máxima para resolver los conflictos que surjan en materia agraria; cuenta además, con órganos para resolver controversias en diferentes materias: fiscal, administrativa, laboral y comercial.<sup>152</sup> El Presidente de la República debe ser un profesional en el arte de dirigir y en el arte de gobernar; "...el profesionalismo en el arte de gobernar debe dar aportes para expandir las vías políticas, tales como las reformas políticas; estar dispuesto, además, a confrontar sus costos políticos al explicar los perjuicios de rendirse ante las conveniencias políticas y, con las debidas limitaciones, a edificar su propia credibilidad".<sup>153</sup> Su capacidad como organizador, su fuerza personal de atracción, su carisma, sus cualidades como orador de combate y su valor como líder lo deben hacer merecedor de la confianza de los grandes sectores que él tiene que organizar;<sup>154</sup> aún más, dirigir.

Al gobernar el Presidente de la República debe evitar ocupar la totalidad de su tiempo en el asesoramiento político dirigido a la obtención de poder, o la reedificación y mantenimiento de poder. De igual manera, si bien los usos y abusos políticos del profesionalismo en el arte de gobernar requieren de explicación y defensa, él no debe servir de justificación para la participación de sus profesionales en el debate político, más allá de los confines de su competencia.<sup>155</sup> Un Presidente es muy poderoso, pero es un Presidente de una sociedad, con una composición, y el poder económico concentrado puede oponerse, negociar y matizar su poder político. La realidad es que no puede hacerlo sólo la voluntad de un Presidente,<sup>156</sup> sostenemos que, más que voluntades y deseos se necesitan soluciones e instituciones.

---

<sup>151</sup> Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 68.

<sup>152</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit. p. 119.

<sup>153</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México. INAP No. 91 1996, p. 71.

<sup>154</sup> Chanes Nieto, José. *La Designación del Presidente de la República*. Op. Cit., p. 22.

<sup>155</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op. Cit., p. 71.

<sup>156</sup> Chanes Nieto, José. *La Designación del Presidente de la República*. Op. Cit., p. 34.

Encarnando la figura mítica de la unidad nacional, el Presidente emprende una nueva repartición burocrática que erradique las tentaciones de los partidos a radicalizar las reivindicaciones frente a la concentración de poder en el ejecutivo.

Frente a la dislocación institucional y a la confrontación de poderes los Presidentes tienden a desarrollar instancias ad-hoc paralelas a los aparatos estatales y a las ramas del poder público que resuelvan ó atenúen la confrontación. Para cada problema ó institución problemática crean consejos, cortes ó fiscalías, compuestas por superhombres por encima de las instituciones, tratando de conformar un séquito que restablezca el equilibrio.<sup>157</sup> Esgrimiendo el dedo acusador sobre los personas no convencidas en las nuevas formas de actuar, los Presidentes nunca deberán invocar la razón de Estado para consolidar el poder en torno suyo, eludiendo normas, procedimientos y, en muchos casos, garantías constitucionales.

De los vestigios del viejo orden, los regímenes patrimonialistas y burocrático-autoritarios<sup>158</sup> parecen resurgir con inusitada fuerza,<sup>159</sup> cosa que pudiera perfectamente evitarse si todos acatásemos las nuevas reglas de una vida Institucional. El Presidente de México cumple con el amplio cometido que le impone la Historia: autoridad moral que orienta y modera a la autoridad política; vigor que se distribuye en fino equilibrio; poder que disuade poderíos; desinterés personal que preserva intereses legítimos; gobierno que garantiza democracia, libertades y justicia; valor que enfrentan las circunstancias y prudencia para vencerlas; y sobre todo un acendrado amor a la patria que conoce la realidad estricta, pero no cede ni se allana en el empeño de cambiarla. Eso es más que ingenio, más que habilidad ó diligencia. Es condición de estadista genuino y austero... Para hacer todo esto, primero es preciso ser. El ser que se requiere no es producto de la suerte. No hay serenidad improvisada ni eficacia sorpresiva, ni honradez repentina, ni lealtad de última hora, ni súbito

---

<sup>157</sup> Darío Restrepo, et al, *Violentología, Pacificación y Democracia. Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos, Documento de trabajo*, Junio de 1992 en Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., p. 114.

<sup>158</sup> Para una consideración detallada en torno a la definición y diferenciación de los elementos constitutivos para cada régimen, ver Oscar Oszlak, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos", mimeo sin fecha en Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., p. 114.

<sup>159</sup> Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., p. 114.

patriotismo;<sup>160</sup> lo que hay detrás de todo es una trayectoria comprometida con el fortalecimiento de las instituciones de nuestro País.

Ahora bien, el que se deposite la responsabilidad política, jurídica y de mando del Ejecutivo en un solo individuo no excluye que el Presidente de la República se auxilie, para el ejercicio de sus funciones, de una serie cada vez más importante de organismos y entidades públicas, ubicadas dentro de la organización del Poder Ejecutivo.<sup>161</sup>

El Presidente de México es el responsable único del Poder Ejecutivo y cuenta para el desahogo de los negocios del orden administrativo con secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo. Estos funcionarios son de carácter auxiliar para el Ejecutivo, toda vez que el Presidente es el responsable directo de los actos de gobierno, lo cual implica que los actos de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo se reputen como actos del Presidente de la República. Congruentemente con esta tesis, el titular del Ejecutivo está facultado para nombrar y remover libremente a dichos funcionarios;<sup>162</sup> responsabilidades altas y fuertes, depositadas con profunda esperanza en un líder escogido democráticamente por todos, una persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que quisiéramos que nos llevara hacia una vida institucional.

Un Presidente de la República fuerte ante la Nación y ante el exterior no implica por definición que el País viva en un sistema antidemocrático; siempre y cuando por un lado esté subordinado al sufragio universal y por tanto a la voluntad de la mayoría, y por el otro tenga apego estricto a las leyes que nos rigen. México ha tenido una historia casi totalmente ocupada por Presidentes fuertes; desde que tenemos uso de razón sabemos que son Primeros Mandatarios poderosos, que lo pueden todo o casi todo. Son seres con carácter mítico; son seres prácticamente responsables de todo lo que suceda dentro de nuestro territorio y hasta a uno mismo.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Aguirre Velázquez, Ramón et al., *Los Retos y las Perspectivas de la Nación*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1987, p.139 y ss en Chanes Nieto, José. *La Designación del Presidente de la República*. Op. Cit., p. 226.

<sup>161</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Op. Cit., p. 129.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>163</sup> B. Mirkine-Guetzevitch, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Ed. Reus, 1934, pp. 199-208. En Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México. Siglo Veintiuno Editores. Decimotercera Edición. 1996., p. 26.

Hemos, hasta el momento, revisado temas tales como el Estado, el gobierno, la administración pública y el poder; así como sus mutuas relaciones. Después hemos ahondado y concluido en el ejercicio del liderazgo (características, valores, virtudes y cualidades) y en la obtención de la tan anhelada credibilidad. En este, nuestro tercer capítulo, hemos relacionado cada uno de esos elementos fundamentales con la figura que nos ocupa: El Presidente de la República. También hemos sentado claramente la responsabilidad histórica que le exigimos.

Es, para concluir con la investigación según la hipótesis propuesta, momento de introducir nuestro último capítulo, con lo que creemos queda recorrido el camino que nos hemos propuesto conocer desde el inicio.

Veamos si la hipótesis que planteamos en nuestra introducción ha sido comprobada, como lo creemos firmemente, nuestro capítulo cuarto, en ese tenor de ideas, propone temas concretos, tareas específicas, obligaciones y responsabilidades precisas para lograr el liderazgo al que tanto nos hemos referido: el liderazgo institucional; un liderazgo por el servicio.



## **CAPITULO IV**

# **Propuestas concretas para lograr una administración institucional a través del liderazgo**



## **CAPITULO IV**

### **Propuestas concretas para lograr una administración institucional a través del liderazgo**

Como último capítulo presentaremos algunas propuestas concretas para administrar y guiar a México a través de instituciones que tengan al frente líderes comprometidos con el progreso nacional. A manera únicamente de agruparlas las hemos dividido en los temas que a lo largo de la investigación hemos considerado pilares para demostrar la hipótesis del trabajo y son: cambio estratégico, eficiencia, sociedad, servicio civil de carrera, rendición de cuentas, instituciones, servicio, liderazgo y Poder Ejecutivo Federal.

#### **1 Cambio estratégico**

##### **1.1 Cambio estratégico vs. Cambio operativo**

El administrar por medio de instituciones supone un cambio estratégico y no un cambio meramente operativo, el cambio debe efectuarse en un momento único e irrepetible, ir en contra de ello podría suponer administrar de manera ineficiente y quizás con daños irreparables.

#### **2 Eficiencia**

##### **2.1 El Estado y su esencia**

En numerosas ocasiones el interés privado es egoísta (por evitarlo existe una clara regulación entre el Estado y la sociedad) y busca únicamente el beneficio propio. Con objeto de que la búsqueda de la eficiencia de las instituciones no se encuadre en estos parámetros y no se quite al Estado su esencia al invadirlo por completo con teorías de la iniciativa privada tenemos que considerar la eficiencia como un intento por satisfacer los intereses y las necesidades de ambas partes, Estado y sociedad; como un proceso regulado y benéfico, no como un proceso caníbal y rapaz.

La eficiencia no debe quedarse en el estudio de mejoramiento; no debe terminar en una parte instrumental; debe penetrar y permear una nueva actitud en las instituciones; necesitamos confianza y respuestas institucionales ante los problemas. La eficiencia tiene que resolver y además prever; esto es, pasar de la dirección correctiva a la dirección preventiva. Nos interesa la calidad y la eficiencia del Estado, no únicamente su tamaño.

## **2.2 Indicadores claros**

El concepto de eficiencia en nuestra realidad es tan plural y amplio como el número de actores y grupos que la integran. Para atenuar el sentido que cada uno le otorgue tenemos que tener indicadores claros; los números tienen que tomar su lugar para disminuir el nivel de ideologización y de politización; los indicadores son medios, no fines. No puede haber eficiencia sin participación ciudadana y sin reglas claras de acción.

## **3 Sociedad**

### **3.1 Nuevo papel del Estado y de la Sociedad**

En cuanto al nuevo papel que debe desempeñar la sociedad frente al Estado y viceversa (entendido como la participación en empresas, actividades o sectores que en el pasado controlaba absolutamente sólo uno de ellos), cabe mencionar que se debe encontrar el momento exacto para iniciar tal colaboración, las partes involucradas deben medir y supervisar tanto las acciones como los resultados y experiencias previas.

## **4 Servicio civil de carrera**

### **4.1 Valores institucionales**

Se necesita un replanteamiento a fondo de los valores de las personas que trabajan en la administración pública, así como de sus instituciones. En toda la administración pública es imperativo que se establezca el servicio civil de carrera como un mecanismo en donde

prevalezcan el mérito, el estudio y el reconocimiento. El esfuerzo y la superación son clave para tener éxito.

Tenemos que establecer, por medio del servicio civil de carrera, instituciones de enseñanza que formen cuadros profesionales de dirigentes, en donde se capacite en campos específicos de conocimiento.

## **5 Rendición de cuentas**

### **5.1 Corresponsabilidad en la actividad pública**

Tenemos forzosamente que acostumbrarnos a ser corresponsables en la actividad pública; esto es, tenemos que transparentar los resultados de la administración pública. Las tendencias actuales entre países desarrollados y no desarrollados son comunes: el objetivo es combatir la ineficiencia, la corrupción, la mala gestión, el incumplimiento de los fines para lo que fueron creadas.

### **5.2 Secreto de Estado ó Seguridad Nacional**

Debe dejarse de invocar el secreto de Estado ó seguridad nacional en relación con el rendimiento de cuentas y la transparencia de la gestión de la administración pública. Las instituciones que son periódica y fuertemente cuestionadas son instituciones que existen y permanecen para servir; cumpliendo con el fin para el que fueron pensadas y creadas.

### **5.3 Evaluar para deliberar**

Todo proceso de evaluación es un proceso de deliberación, es un proceso de inteligencia lúcida; la evaluación forma parte de un juego de intereses dados, y donde hay intereses hay preferencias, por tanto es cierto que el mejor proceso de evaluación no puede descartar, pero sí minimizar lo subjetivo.

## **6 Instituciones**

### **6.1 Preparación y controles Institucionales**

En medio de las crisis, liberalizaciones, democratizaciones, transiciones y aperturas, las instituciones deben tener la preparación y los controles necesarios para que las energías sociales tengan su mejor acomodo, aún cuando la sociedad se encuentre sumida en la incertidumbre hablamos no de un desconocimiento de hechos sino de una nula relación entre el origen y el punto de desenlace.

### **6.2 Costos e impactos nacionales**

La calidad de las acciones de las instituciones deben, además, de considerar sus costos e impactos tanto sociales, como económicos y políticos.

### **6.3 Reglas equitativas: el respeto a una vida democrática**

Si tomamos como válida la afirmación de que las instituciones son el gobierno de las reglas, las normas, las instancias y los procesos también son la aceptación de las reglas formales y equitativas que deben regular tanto la incertidumbre como el respeto hacia el perdedor y el reconocimiento y ejecución del ganador. Son también los que encauzan y resuelven conflictos y hacen que la vida democrática funcione; si queremos vivir en un País con estas características tenemos que, entre otras cosas, fijar reglas equitativas que suspendan fueros y privilegios, tenemos que proteger y reconocer un sistema democrático y fomentar y respetar la justicia distributiva.

### **6.4 Eficiencia como País: permanecer ó desaparecer**

México no puede darse el lujo de sostener personas, grupos o instituciones que únicamente existan por existir ó que persigan un beneficio personal; se deben sostener solamente aquéllos que sean eficientes en los términos de beneficios concretos al País.

## **6.5 Reinventar la dirección de las instituciones**

Es prudente reflexionar acerca de la forma en que la administración pública dirige sus instituciones; esto es, tenemos que repensarlas (revalorar los nuevos elementos que juegan hoy un papel fundamental y decisivo) para, en su caso, reinventarlas.

## **6.6 Instituciones menos estatales y más públicas**

Las instituciones deben redefinir su papel, modificar su perfil; este perfil propuesto es un modo de ser más acotado, más delimitado, eficiente y facilitador; una manera de ser y de actuar con liderazgo, convicción y dirección hacia el futuro deseado; las instituciones deben ser menos estatales y más públicas; cuyos límites sean el auge de la nueva vida pública de la sociedad: una sociedad participativa y cambiante.

## **6.7 Reforma institucional: la liquidación de las viejas prácticas**

Es necesario contar con una reforma institucional, necesitamos liquidar viejas prácticas para sustituirlas con nuevas formas que se reflejen en la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de instituciones sólidas que permitan la cohabitación de los Poderes, que no violenten los principios claves como libertad, democracia, justicia y solución pacífica de los problemas.

## **6.8 Estado de Derecho escrupuloso: Ideologización y cuestionamiento**

Para tener una administración institucional no debemos permitir el proceso de ideologización negativa de las mismas; por el contrario, debe ser visto como un proceso de supervivencia y de permanencia. El abuso en los tiempos en la resolución de problemas repercute directamente en la eficiencia de las instituciones. En términos de un Estado de Derecho escrupuloso y cuidadoso, la administración pública y sus instituciones deben responder ante la dinámica y no ser cuestionadas por irregularidades ni por incumplimientos.

## **6.9 Estado depredador**

Se necesita un Estado con instituciones formadoras y preservadoras del patrimonio de cada ciudadano; no necesitamos un Estado depredador de la propiedad privada. Las instituciones que necesitamos deben proteger, entre otros derechos, el de propiedad y en ningún caso violentarla. Tocar la propiedad privada en forma negativa genera pérdida de confianza en el Estado y en sus instituciones; cuando son respetadas, existe la posibilidad de generar confianza y credibilidad. El respeto a la propiedad genera lealtad del ciudadano hacia el Estado, lealtad que ganan el gobierno y sus instituciones por apoyar y cuidar la propiedad. La nueva lealtad se debe a una recomposición de las instituciones.

## **6.10 Lealtad institucional**

Lealtad institucional debe significar compromiso, eficiencia y responsabilidad, al mismo tiempo debe asumirse una actitud imparcial, crítica y razonada ante los hechos y los problemas.

## **6.11 Cambios heterodoxos**

La reforma de nuestras instituciones es una decisión tanto política (ya que tendría que efficientizar las relaciones de dominación, orden, cohesión y defensa) como pública dado que implica participación ciudadana; se necesitan ya no cambios ortodoxos (procedimientos y métodos de organización), se necesitan cambios heterodoxos que transformen profundamente a las instituciones, cambios que necesariamente deben ser consensados y pactados con la ciudadanía; de ahí su carácter público.

## **7 Servicio**

### **7.1 Servicio: una excelente mancuerna del liderazgo**

Lo que necesita México hoy es que las personas que tengan a su cargo la ejecución de la administración pública lo hagan a través y por medio del servicio. Es el liderazgo por el servicio el camino viable para salir adelante como País. El liderazgo por el servicio se ejerce cuando se entiende que no hay mayor bien a proteger que la seguridad, la tolerancia, la honradez, el trabajo arduo para y por los demás. El liderazgo por el servicio significa entender y practicar valores como la honestidad y el honor.

Liderazgo por el servicio significa también estar convencidos que la suma del todo es mayor que las partes; que el trabajo en equipo y con dirección firme agrega más valor que ninguna otra forma.

Liderazgo por el servicio significa estar conscientes que la constancia en las acciones y la coherencia en las decisiones diarias y en cualquier ámbito nos harán crecer; la suma de crecimientos personales dará el crecimiento como Nación.

El liderazgo por el servicio significa trascender a través de la mejor y más noble tarea: el engrandecimiento y la permanencia.

## **8 Liderazgo**

### **8.1 Obsolescencia y fracaso: características de las instituciones sin líderes**

Necesitamos una reforma institucional, no únicamente una reforma organizativa (recursos, medios, insumos y productos que hacen posible la subsistencia de las instituciones). Una reforma institucional supone reformar reglas, las reglas son opiniones y por tanto deben ser consensadas, pactadas; por ello es una reforma más lenta pero al fin una auténtica reforma.

## **8.2 El líder desarrolla personas e instituciones**

El desarrollo del individuo es el desarrollo de la sociedad, de ahí la importancia de que las instituciones brinden la infraestructura y la solidez necesaria para preservar el derecho que cada uno de nosotros tiene de desarrollarse en una sociedad fuerte, justa, competente y estable. Los países más adelantados son los que han logrado un mayor avance en su sistema de instituciones.

## **9 Poder Ejecutivo Federal**

### **9.1 El Presidente de la República: líder de una administración institucional**

Una de las funciones del Presidente de la República es la de crear instituciones que ayuden a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. En ciertos periodos de nuestra historia hemos visto que algunas instituciones fueron creadas y proyectadas con un acentuado estilo personalista; con ello se logró que algunas tuvieran déficit de maduración.

El líder de este País debe buscar la forma de guiar, por medio de sus instituciones, a una nueva sociedad; y para ello deberá aprender el arte de dirigir; el arte de pensar un país y lograrlo.

### **9.2 Ejercer la Presidencia de la República debe significar autodomínio**

Necesitamos un Presidente de la República fuerte. Por fuerte deberemos entender una persona que ha logrado dominarse a sí mismo; que ha llegado a controlar sus pasiones, sus miedos, sus carencias y necesidades, su carácter y su inteligencia.

Sostenemos firmemente que un líder (persona que necesitamos ocupe la Primera Magistratura) primero ha de conocerse y dominarse así mismo; después, estamos seguros, será capaz de guiar y enseñar a aquellas personas, que en ese momento histórico, único e irreplicable, tiene a su cargo.

Un hombre líder en todo el sentido de la palabra, en el más amplio y suficiente, es aquel que, primero, logró ser líder y guía de su propia persona. El liderazgo por el servicio, además de ejercerse por convicción, se ejerce primero por autodomínio.



## CONCLUSION

Con seguridad se sientan las bases para proyectar, para pensar estrategias a corto, mediano y largo plazo como plataforma de una construcción madura, tanto a nivel personal, como a nivel País. Las personas pasan, las instituciones permanecen. En nuestro País la infraestructura es insuficiente; no hay proyectos a largo plazo; entre otras razones porque no hay confianza. Hoy no todas las instituciones públicas logran inspirar y organizar a México en torno a un mismo fin, alrededor de un mismo proyecto, todo, con relación a un mismo compromiso histórico.

La administración pública se ha paralizado, ya no es capaz de resolver nuestros problemas de manera ágil y honesta; con esta propuesta lo que sugerimos es conformar una convivencia social adecuada; terminar con la corrupción en la toma de decisiones; desarrollar nuestros recursos productivos; desarrollar la capacidad de nuestra gente; quitarle el poder de decisión y la asignación de prioridades a la gente corrupta.

“Lo importante en los gobiernos no es tan sólo lo que realizan, sino cómo lo realizan, cuánto cuesta y qué beneficios reciben los ciudadanos. En lo que se refiere a la administración pública, es importante considerar cuál es la situación real de su sistema de gestión, cómo contribuye al progreso social, qué puede aportar para traducir en hechos proyectos de vida y cuál es su capacidad de respuesta en términos de oportunidad y eficacia”.<sup>1</sup>

Los conceptos, los problemas y las soluciones no tienen validez universal, las cosas cambian y ello se debe a una nueva relación entre y con particulares, entre y con la iniciativa privada, entre y con el Estado; por tanto, resulta conveniente llevar a cabo un ejercicio de reflexión, aportando, cambiando, ajustando e innovando mejores formas de crear y mantener instituciones sólidas y permanentes.<sup>2</sup>

Los valores representan aquéllos que aspiramos lograr en la forma de cumplir con la función pública; hoy existe una gran preocupación por profesionalizar su cabal cumplimiento, eficientizarlo y sobre

---

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “*La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*”, Op. Cit., p. 11.

<sup>2</sup> Este ejercicio debe ser realizado por todos los actores, entre ellos Estado y sociedad, si únicamente el Estado resolviera los problemas sin que nadie más participara, se correría el riesgo de que fuera mediante una visión meramente estatal y no pública (lo público es la participación ciudadana), y siendo que la eficiencia también afecta a la sociedad, la decisión debe ser pública.

todo valorizarlo. Deben prevalecer el mérito y el reconocimiento como una forma de recompensar el ejercicio de la función pública. Cuando hay desconfianza y deterioro hay decadencia de las instituciones. Lo que se ha propuesto es revalorarlas, y volver a partir de una ética pública, mucho más que de una mera eficiencia, desempeño individual y participación pública para lograrlo. Debemos trabajar y servir basados en principios.

“A esta esencia que define al profesionalismo en el arte de gobernar deben añadirse cuatro características secundarias: un código de ética profesional; una actitud de “interés clínico” y de “impasibilidad” en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder; una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por “lo obvio” y el sentido común que llega hasta la iconoclasia; y una búsqueda constante de creatividad”.<sup>3</sup>

México ha intentado muchas veces efficientizarse.<sup>4</sup> La única forma que tiene un Estado para efficientizarse verdaderamente es a través de sus instituciones. “Modernizar la administración pública fue uno de los propósitos más importantes del Presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición”.<sup>5</sup>

“La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más de las aptitudes o de las habilidades propias del especialista. Y de ahí que la política apareciera invariablemente mezclada con la administración pública hasta fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político y aspirar de ese modo al ascenso en la escala política de México”.<sup>6</sup>

El problema no es sólo plantear instituciones, también hay que prever y propiciar las condiciones en que deberán desarrollarse. Una institución es un conjunto de pautas reiteradas ó reglas que autorizan ó restringen las conductas de los individuos. Las instituciones deben buscar permanecer, también deben buscar poder, pero no el poder por el poder mismo; sino el poder que les permita seguir permaneciendo, atendiendo, resolviendo y sirviendo.

---

<sup>3</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op. Cit., p. 52.

<sup>4</sup> Muchas personas no tienen cuidado alguno al afirmar que el Estado, al buscar efficientizarse lo que hace es venderse a las teorías y conceptos privados, a las prácticas capitalistas; esto a lo único que nos lleva es a argumentos improductivos que no conducen a ningún lado.

<sup>5</sup> Merino, Mauricio. *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*. Op. Cit., p. 6.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 9.

Las instituciones públicas tienen que hacer frente para erradicar principalmente cinco cuestiones: corrupción, deuda pública, burocratizaciones, burocratización y fondos insuficientes. "El despilfarro, el fraude y el abuso son todos demasiado obvios al igual que la corrupción, el padrinazgo, las burocracias abotagadas, las políticas desfavorables y las decisiones erradas. Leyes desactualizadas y pasadas de moda permanecen en los libros. No todos los burócratas son benignos, de hecho, muchos pueden ser vengativos, desagradables, insultantes, agresivos, explotadores y dados a promoverse a sí mismos. No importa cuán irrepresentativa pueda ser esta cara oscura de la administración pública, es el panorama que el público ve y cree".<sup>7</sup>

Este trabajo pretende demostrar, además, que el esfuerzo de cada uno de nosotros es la clave del éxito institucional, pero no como discurso, sino como creencia firme; esto es un problema de valores, un problema de valores como Nación.

Se trata, en última instancia, de hacer de los mexicanos una gran orquesta donde todos participen, integrados en un proyecto en conjunto, siempre a través de la institucionalización. Cambio institucional, un completo y profundo cambio heterodoxo institucional significa, entre otras cosas, reformar al Estado, tocar de fondo a las instituciones, es una nueva lógica de la eficiencia.

Hay que hacer esfuerzos conceptuales para entender la importancia de la evaluación. Debe de haber una evaluación más allá de lo meramente medible por productividad.<sup>8</sup> "El profesionalismo en el arte de gobernar, como ya se ha indicado, va más allá de procurar una mayor eficacia, en el sentido de percatarse mejor de los valores dados, adentrándose en el dominio de la búsqueda de metas".<sup>9</sup> La evaluación forma parte de un juego de intereses dados. "La evaluación de la gestión pública es piedra angular del proceso de gobierno. Constituye el momento en que lo realizado tiene que analizarse, revisarse, aceptarse ó corregir con relación a lo propuesto, es decir, los diversos cursos de acción que son las políticas. Pero la evaluación no debe considerarse un alto en el camino ni una oportunidad para echar las campanas al vuelo".<sup>10</sup> La evaluación forma parte de la política, donde hay intereses, hay preferencias.

---

<sup>7</sup> Caiden, Gerald. *Revitalización de la Administración Pública*. Op. Cit., p. 32.

<sup>8</sup> Debemos olvidar pretextos y excusas.

<sup>9</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op. Cit., p. 69.

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica". Op. Cit., p. 22.

Se debe evitar el liderazgo unipersonal para buscar el liderazgo social, cada quien debe trabajar en su área de competencia; todo esto daría paso a una institucionalización, a un verdadero liderazgo nacional. El éxito de nuestro trabajo depende de la competencia técnica, y también de la competencia de nuestras relaciones. "Necesitamos recordar que medir el desempeño en el sector público es tener un "mejor sentir" sobre toda la eficiencia del desempeño, la eficacia y la calidad del servicio, no acerca de un solo renglón".<sup>11</sup>

El dirigente que se encuentre inmerso en medio de restricciones tiene que atenuar el resultado de los problemas públicos. Por tanto un gobierno debe atender a la calidad de los modelos de dirección y a los métodos que utiliza para marcar el rumbo de este País.

"Esto requiere, entre otros, de profesionalismo en el arte de gobernar, en el sentido de una profunda reflexión política sobre las decisiones críticas como base para las opciones nacionales".<sup>12</sup>

Respecto a la instrucción que deben recibir todos los mexicanos tenemos que buscar que cada quien sea líder en lo que le gusta hacer, en su trabajo, y que todos, en su quehacer profesional, sepan conjuntar actitudes y aptitudes, y tener vocación de servicio.

Dirección es, entre otras cosas, unir teoría y práctica, el conocimiento abstracto es tan importante como los hechos, no es un problema de dirimir cuál es mejor, es el arte el crear un puente entre acciones concretas y conocimiento, un congregar ambos en beneficios.

La dirección que caracteriza nuestro sistema político es la no continuidad. "De modo que al final pierden todos: la sociedad que no participa de la evaluación que podría hacerse al desempeño administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios cuando obtienen un puesto por razones distintas a su experiencia profesional; y los funcionarios mismos, sujetos a la voluntad de los jefes, siempre inseguros de su permanencia en los cargos que ocupan y sometidos a la rigurosa disciplina que les impone un sistema de esa naturaleza".<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Shand, David. *La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional*. Op. Cit., p. 88.

<sup>12</sup> Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Op. Cit., p. 51.

<sup>13</sup> Merino, Mauricio. *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*. Op. Cit., p. 13.

Para lograr ser un País de instituciones hay cosas que deben cambiar, hay temas a los que se les tiene que dar mayor importancia; esos temas son el liderazgo y la dirección, pero una dirección basada en la razón y un liderazgo basado en el deseo de servir.

Siendo un País de instituciones, podemos tener solidez en los mercados, en la sociedad, en la economía. Si no somos un País de instituciones fuertes: “El poder comienza a desplazarse hacia zonas desconocidas, para las cuales los gobernantes no están preparados”.<sup>14</sup>

La migración de muchos mexicanos productivos a otros Países, a otros mercados se debe, fundamentalmente, a la falta de instituciones, en el fondo lo que se busca es seguridad, estabilidad. Debemos forjar una educación fundada en el valor del trabajo conjunto; el esfuerzo personal asociado al esfuerzo de otros.

Entre otras, las instituciones encargadas de impartir instrucción a la población deben modificar la psicología individualista para que cada mexicano esté plenamente convencido de que el trabajo en equipo tiene más fuerza que únicamente la suma de trabajos individuales. En cualquier “situación suma cero” hay conflicto, intereses disyuntivos, monopolio y autoritarismo.

Estamos plenamente convencidos de que el futuro puede ser creado, de que es preciso tener unidad en la visión, de que hay que aumentar el ritmo de innovación y de creación.

Última consideración:

Debemos lograr organizarnos como una sociedad que funciona gracias a sus instituciones y a los líderes que las proyectan. La Educación y el Liderazgo se fundamentan en el trabajo, en el esfuerzo todo soportado en la cooperación. Una proyección seria, responsable, lleva en sí misma la expresión de una decisión libre. Por tanto, concluimos que la meta que queremos alcanzar en México puede ser lograda si al tomar cada decisión y al instrumentarla lo hacemos a través del más noble y perdurable de los liderazgos: el liderazgo por el servicio.

---

<sup>14</sup> Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Op. Cit., p. 113.



## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Aguilar, Luis F. *La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. No. 91. 1996.
2. Aguilar, Villanueva Luis F. *Tomo I El Estudio de las Políticas Públicas, Tomo II La Hechura de las Políticas, Tomo III Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Tomo IV La Implementación de las Políticas*. Colección Antología de Políticas Públicas. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Segunda Edición, enero de 1996.
3. Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Municipal*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1997
4. Arias Galicia, Fernando. *Administración de Recursos Humanos*. Cuarta edición. México. Editorial Trillas. Noviembre de 1989.
5. Aziz Nassif, Alberto. *Reformar el Estado. Modernización sin modernidad*. En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.) *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*. México . UA, Miguel Angel Porrúa, FLASCO. 1991
6. Ballina Ríos, Francisco. *Teoría de la Administración*. Un enfoque alternativo. México. Mc Graw-Hill Interamericana editores, S.A de C.V. 2000
7. *Biografías de Mexicanos Ilustres*. D.R. Crystal Multimedia, S.A. de C.V. México, D.F. Microsoft Windows son marcas registradas comerciales de la Microsoft Corporation. 1995
8. Brehm Brechú, Mauricio *¿Conoce usted su estilo de mando?*. Nota Técnica elaborada por el profesor del Area de Dirección de Personal del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, para servir de base de discusión y no como ilustración de la gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada. Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa. México, D.F.
9. Brenner, Aníta. *La Revolución en blanco y negro*. México. Fondo de Cultura Económica. 1971.
10. Bullinger Martín. *La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP No. 91

11. Caiden, Gerald. *Revitalización de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. No. 91. 1996.
12. Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México. Siglo Veintiuno Editores. Decimotercera Edición. 1996.
13. Cásares Arrangoiz, David. *Liderazgo. Capacidades para dirigir*. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.
14. Casasola, Gustavo. *Biografía ilustrada del General Lázaro Cárdenas*. México. Editorial Gustavo Casasola, S.A., 1975.
15. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917*
16. Corona del Rosal, Alfonso. *Mis Memorias Políticas*. México. Editorial Grijalbo. 1995.
17. Costa Filho, Alfredo. Kliksberg, Bernardo y Martín, Juan (compiladores). *La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente*. XXV Aniversario del ILPES. Buenos Aires, Argentina Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. 1988.
18. Covey, Stephen R. *El liderazgo centrado en principios*. México. Editorial Paidós. Primera Reimpresión. 2000
19. Crosby, Philip B.. *Los principios absolutos del liderazgo*. Elaborado en México por Prentice Hall Hispanoamérica por la División de Computación y Soluciones Empresariales entre Mayo y Junio de 1996.
20. Crozier, Michel. *Como reformar al Estado. Tres países, Tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México. F.C.E. 1992.
21. Crozier, Michel. *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*. México. Fondo de cultura económica. 1992.
22. Chanes Nieto, José. *La Designación del Presidente de la República. Desde el momento de señalar a su sucesor el poder del presidente en ejercicio se quebranta*. México. Plaza y Valdés Editores. 1993.
23. Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle. *La Ciencia Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Fondo de Cultura Económica. 1983.
24. Debasch, Charles. *Ciencia Administrativa. Administración Pública*. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública.

25. Dror, Yehezkel. *El profesionalismo en el arte de gobernar*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. No. 91. 1996.
26. Drucker, Peter. *El Ejecutivo Eficaz*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Sudamericana. 1999. Primera edición
27. Eco, Humberto. *Como se hace una tesis*. México. Editorial Gedisa. 1992.
28. *El liderazgo del cambio*. Elaborado en México por Prentice Hall Hispanoamérica por la División de Computación y Soluciones Empresariales entre Mayo y Junio de 1996.
29. Fernández Ruiz, Jorge. *El Estado Empresario*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.
30. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa S.A. de C.V cuadragésima primera edición. 2001
31. Fragmentos del discurso pronunciado por el Lic. José Natividad González Parás en la entrega del Premio INAP 1997 al Doctor José Juan Sánchez González en los Pinos Marzo de 1998
32. Fuentes Díaz, Vicente. *Los Partidos Políticos en México*. México Editorial Porrúa. 1996.
33. Garrido, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. La formación del nuevo Estado en México. México. Editorial Siglo Veintiuno Editores. Sexta Edición. 1991.
34. Ginebra, Joan. *El liderazgo y la acción*. México. Mc Graw Hill - IPADE, 1994.
35. González Pedrero, Enrique. *La Reforma del Estado*. México. En Nexos, No. 146 febrero de 1990.
36. Guerrero Orozco, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista*. México. Editorial Fontamara. 1986.
37. Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales. México. Editorial Harla Harper and Row Latinoamericana. UNAM. 1985.
38. Guerrero Orozco, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992.
39. Guerrero Orozco, Omar. *El Estado Majestuoso ante la privatización*. La revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado? México. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

40. Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México. Editorial Distribuciones Fontamara, S.A. Tercera Edición. 1991.
41. Guerrero Orozco, Omar. *La formación Profesional de los Administradores Públicos en México*. México 1995.
42. Guerrero Orozco, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Colección de textos Universitarios en ciencias sociales. México. Editorial Harla. 1986.
43. Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y su administración*. México. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Cuaderno 1 serie: ensayos. 1980.
44. Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública Congresional*. México. Cuadernos de Política y Administración Pública No. 1 IPONAP-PRI.
45. Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública Presidencial*. México. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. pp. 637-653.
46. Guerrero Orozco, Omar. *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. México. Versión Preliminar. Diciembre 1997.
47. *Hablemos otra vez sobre motivación (Parte II) –Tecnología Motivacional-*. Nota Técnica elaborada por el Ing. Benito Celorio, bajo la supervisión del profesor Alfonso Bolio del Area de Factor Humano del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, para servir de base de discusión y no como ilustración de la gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada. Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa. México, D.F.
48. Hernández Hernández, Gustavo, Berrondo Eduardo, Arana Rafael. *Compromiso Bital, Un proceso de cambio*. México 1995.
49. Hesselbein, Goldsmith y Beckhard. *El líder del futuro*. Madrid. Ediciones Deusto, S.A., 1996.
50. Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. México. Fondo de Cultura Económica. Undécima edición. 2001
51. Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. España. Paidós Estado y Sociedad. 1997
52. Ink, Dwight. *Modernización de la Administración Pública*. Memoria del seminario internacional de redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina. México. Noviembre 1989.

53. Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. México. Editorial Colofón, S.A. Segunda edición. 2000.
54. Kliksberg, Bernardo. *El pensamiento organizativo*. Buenos Aires Argentina. Editorial Tesis
55. Kliksberg, Bernardo. *Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa*. Memoria del segundo seminario internacional de redimensionamiento y modernización de la Administración Pública. México, Julio 1991.
56. Kliksberg, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y Sector Público en América Latina*. Sección de Obras en Administración Pública. CLAD e INAP. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
57. Kliksberg, Bernardo. *La Reforma Administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual*. En Kliksberg, Bernardo. (comp.). *La Reforma Administrativa en América Latina*. España, INAP-España, 1984.
58. Kouzes, Jim y Posner, Barry. *Credibilidad. Cómo los líderes la obtienen y la pierden; y por qué la gente la demanda*. España Editorial Granica. 1996.
59. Kras, Eva. *La administración mexicana en transición*. México. Grupo Editorial Iberoamérica. 1991
60. Krauze, Enrique. Alvaro Obregón. *El vértigo de la victoria. Biografía del poder*. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.
61. Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México. Colección Andanzas. Tus Quets Editores. 1997.
62. Krauze, Enrique. *Lázaro Cárdenas, General Misionero*. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.
63. Krauze, Enrique. *Plutarco E. Calles. Reformar desde el origen. Biografía del poder*. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.
64. Lajous, Adrián. *Semblanzas políticas y otros temas. Los presidenciables y los que no lo son*. Edamex, México, 1986. Caso elaborado para el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa. IPADE.
65. Luhmann, Niklas. *Confianza*. España. Editorial Anthropos, 1997.
66. Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. España. Editorial Anthropos, 1997.

67. Majone, Giandomenico. *Los usos del análisis de políticas. La hechura de las políticas*. Luis Aguilar Villanueva, México. Miguel Angel Porrúa, 1994.
68. Maquiavelo, Nicolás de. *Del arte de la guerra*. México. Editorial Gernika, 1994.
69. Maquiavelo, Nicolás de. *El Príncipe*. México. Editorial Gernika, 1994.
70. Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. Quinta Edición 1995.
71. Marx, Carlos. *El Capital*. Crítica de la economía política. México. Fondo de cultura Económica. Tomo I. Tercera Edición. 2000
72. McGregor, Douglas. *El lado Humano de las Organizaciones*. Edición revisada. Prólogo de Warren Bennis. Colombia. Editorial McGraw-Hill, Inc. 1997.
73. Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. No. 91. 1996.
74. Mendieta y Nuñez, Lucio. *Partidos Políticos*. México. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. 1985.
75. Merino, Mauricio. *De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. No. 91. 1996.
76. Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México 1992.
77. Meynaud, Jean. *La Introducción a la Ciencia Política*. Madrid. Editorial Tecnos. 1971.
78. Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración pública federal en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1980
79. Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos Tomos. Tomo II. p.60, citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez. Versión Preliminar. Diciembre 1997.
80. Norbert Lechner. *La crisis del Estado*. Revista Mexicana de Sociología. México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Abril-Junio 1977. En MEDELLIN Torres, Pedro. La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo. Revista

- de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. No. 91.. 1996.
81. Orozco Linares, Fernando. *Gobernantes de México*. Desde la época prehispánica hasta nuestros días. México. Editorial Panorama editorial. 1989.
  82. Oszlak, Oscar. *Estado y sociedad, las nuevas fronteras*.
  83. Padilla, Remberto. *Historia de la Política Mexicana*. México. Editorial Edamex. 1988.
  84. Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la administración pública, 1940-1990*. México. El Colegio de México, primera reimpresión 1995.
  85. Periódico Reforma. Sábado 6 de febrero de 1999. Primera Plana. México.
  86. Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Libros de texto. México. Instituto Nacional de Administración Pública. Dos Tomos.
  87. Platón. *La República*. México. Editorial Porrúa, S.A.
  88. *Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Diccionario*. Vicente Anaya Cadena. Gobierno del Estado de Tlaxcala. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Primera Edición. Diciembre 1997.
  89. Porter, Michael E. *La ventaja competitiva de las naciones*. España. Editores Plaza Janes. 1991.
  90. *Procesos y procedimientos de avance*. Nota Técnica original de los Profesores Joan Ginebra T. del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa y Antonio Valero, del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa, de Barcelona, para servir de base de discusión y no como ilustración de la gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada. Instituto Panamericano de alta dirección de empresa. México, D.F.
  91. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1994-2000*. Este Programa se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. México.
  92. Revista de Administración Pública. *Ensayos sobre la nueva Administración Pública*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP.No.91. 1996.
  93. Rocha Lerdo de Tejada, Alvaro. *Reestructuración del Artículo Primero Constitucional, un paso fundamental en la vida Nacional*. Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Junio 1993. México.

94. Rosas, Alejandro y Villalpando, José Manuel. *Los Presidentes de México*. México. Editorial Planeta Mexicana, S.A de C.V. Primera edición. Noviembre 2001
95. Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública en la Reforma del Estado. Capítulo IV En torno a la Reforma del Estado*. Tesis Doctoral para obtener el grado de Doctor en Administración Pública. UNAM FCPYS 1997.
96. Sánchez González, José Juan. *Reinventando el gobierno en México. Un análisis sobre el PROMAP*. Prospectiva. México. Agrupación Política, A.C. Año 4, Número 11, Noviembre de 1998.
97. Sandoval Pardo, Fernando R. *Historia Crítica del Estado Mexicano*. México. Editorial Porrúa. 2001. P. 109
98. Santibañez, Enrique. *El Ejecutivo y su labor política*. México. 1916.
99. Salinas de Gortari, Carlos. *Reformando al Estado en Nexos*, México, No. 148, abril de 1990. pp. 27-32.
100. Saravia, Enrique. *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil. Río de Janeiro*. P.43, citado por el Dr. Omar Guerrero Orozco, en La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez. México. Versión Preliminar. Diciembre 1997.
101. Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. México. Editorial Porrúa. 1990
102. Shand, David. *La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional*. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. No. 91. 1996.
103. Sikula, F. *Administración de Recursos Humanos en Empresas*. México. Editorial Limusa. 1991.
104. Siliceo Aguilar, Alfonso. *Liderazgo para la productividad en México*. México. Editorial Limusa. 1997.
105. Siliceo Aguilar, Alfonso. G.-Angulo Belloc, Bernardo. Siliceo Fernández, Fernando. *Liderazgo: el don del servicio*. México. Mc Graw Hill. 2001.
106. Spencer Goodspeed, Stephen. *El papel del ejecutivo en México. México*. En aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (autores extranjeros). México. Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos. 1976.

107. Taylor, Frederick. *Principios de la Administración Científica*. Prólogo de Hermann Hitz Lender. Fayol, Henry. *Administración Industrial y General*. México. Editorial Herrero Hermanos, Suc., S. A. Agosto 1998.
108. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1999*. México. Editorial Porrúa. Vigésimosegunda edición. 1999
109. Terry&Franklin. *Principios de administración*. México. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México. Segunda impresión abril de 1986.
110. Vasconcelos, José. *Breve Historia de México*. México. Fernández Editores, S.A.. Tercera publicación.
111. Uvalle, Berrones Ricardo. *Objetivo y alcance de la gerencia pública*. En revista del IAPEM, A.C. México. Enero, Marzo 1991.
112. Uvalle, Berrones Ricardo. *El Gobierno en acción. La formación del Régimen presidencial de la administración Pública*. México FCE. 1984.
113. Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", México, Secretaría de la Contraloría, Revista de Control Gubernamental, 1995, julio-diciembre.
114. Waldo, Dwight, PH.D. *Teoría Política de la Administración Pública*. Madrid. Editorial Tecnos, S.A. 1961.
115. Weber, Max. *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. Decimotercera reimpresión. 1999.
116. Weber; Max. *El Político y el Científico*. México. Editorial Colofón S.A. Primera Edición.1996.
117. Zippelius, Reinhold. *Teoría general del Estado*. México. Editorial Porrúa, S A. Y Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. Tercera Edición



# Anexos



Sentimientos a la Nación. Un legado de Don José María Morelos y Pavón

SENTIMIENTOS A LA NACIÓN O 23 PUNTOS DADOS POR MORELOS PARA LA  
CONSTITUCIÓN

12° Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13° Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

14° Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos.



Constitución de Apatzingán

(22 de octubre de 1814)

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA,  
SANCIONADO EN APATZINGÁN A 22 DE OCTUBRE DE 1814

El Supremo Congreso Mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y substituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas cosas los principios tan sencillos como luminosos en que pueden solamente cimentarse una constitución justa y saludable.

I. Principios o elementos constitucionales

Capítulo I. De la religión

Capítulo II. De la soberanía

Capítulo III. De los ciudadanos

Capítulo IV. De la ley

Capítulo V. De la igualdad, seguridad, propiedad, y libertad de los ciudadanos

Capítulo VI. De las obligaciones de los ciudadanos

II. Forma de Gobierno

Capítulo I. De las Provincias que comprende la América Mexicana

Artículo 42.- Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana, y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre, y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y nuevo reino de León.

Artículo 43.- Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.

Capítulo II. De las Supremas Autoridades

Capítulo III. Del Supremo Congreso

Capítulo IV. De la elección de Diputados para el Supremo Congreso

Capítulo V. De las Juntas electorales de parroquia

Capítulo VI. De las Juntas electorales de partido

Capítulo VII. De las Juntas electorales de Provincia

Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso

Capítulo IX. De la sanción y promulgación de las Leyes

Capítulo X. Del Supremo Gobierno

Artículo 132.- Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el Artículo 52:<sup>1</sup> serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso.

Artículo 133.- Cada año saldrá por suerte uno de los tres, y el que ocupare la vacante tendrá el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia. Al Congreso toca hacer este sorteo.

Artículo 134.- Habrá tres secretarios: uno de guerra, otro de hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de gobierno. Se mudarán cada cuatro años.

---

<sup>1</sup> Artículo 52.- Para ser diputado se requiere ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.

Artículo 135.- Ningún individuo del Supremo Gobierno podrá ser reelegido, a menos que haya pasado un trienio después de su administración: y para que pueda reelegirse un secretario, han de correr cuatro años después de fenecido su ministerio.

Artículo 136.- Solamente en la creación del Supremo Gobierno podrán nombrarse para sus individuos así los diputados propietarios del Supremo Congreso, que hayan cumplido su bienio, como los interinos; en la inteligencia de que si fuere nombrado alguno de éstos, se tendrá por concluida su diputación; pero en lo sucesivo ni podrá elegirse ningún diputado, que a la sazón lo fuere, ni el que lo haya sido; si no es mediando el tiempo de dos años.

Artículo 137.- Tampoco podrán elegirse los diputados del Supremo Tribunal de Justicia, mientras lo fueren, ni en tres años después de su comisión.

Artículo 138.- Se excluyen asimismo de esta elección los parientes en primer grado de los generales en jefe.

Artículo 139.- No pueden concurrir en el Supremo Gobierno dos parientes que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose los secretarios en esta prohibición.

Artículo 140.- El Supremo Gobierno tendrá tratamiento de Alteza: sus individuos el de Excelencia, durante su administración: y los secretarios el de Señoría, en el tiempo de su ministerio.

Artículo 141.- Ningún individuo de esta corporación podrá pasar ni aun una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin que el Congreso le conceda expresamente su permiso: y si el Gobierno residiere en lugar distante, se pedirá aquella licencia a los compañeros, quienes avisarán al Congreso, en caso de que sea para más de tres días.

Artículo 142.- Cuando por cualquiera causa falte alguno de los tres individuos, continuarán en el despacho los restantes, haciendo de presidente el que deba seguirse en turno, y firmándose lo que ocurra con expresión de la ausencia del compañero: pero en faltando dos, el que queda avisará inmediatamente al Supremo Congreso, para que tome providencia.

Artículo 143.- Habrá en cada secretaría un libro, en donde se asienten todos los acuerdos, con distinción de sesiones, las cuales se rubricarán por los tres individuos, y firmará el respectivo secretario.

Artículo 144.- Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes, que son propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres individuos y el secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean de menos entidad, las firmará el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo: y si alguno de los indicados documentos no llevare la formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecida por los subalternos.

Artículo 145.- Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes que mandadas observar, y que en adelante se promulgaren.

Artículo 146.- Para hacer efectiva esta responsabilidad decretará ante todas cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de la causa.

Artículo 147.- Dado este decreto quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

Artículo 148.- En los asuntos reservados que se ofrezcan al Supremo Gobierno, arreglará el modo de corresponderse con el Congreso, avisándole por medio de alguno de sus individuos o secretarios: y cuando juzgare conveniente pasar al palacio del Congreso se lo comunicará, exponiendo si la concurrencia ha de ser pública, o secreta.

Artículo 149.- Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia, y a cualquiera otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 150.- Los individuos del Gobierno se sujetarán asimismo al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el Artículo 59,<sup>2</sup> y por la infracción del Artículo 166.<sup>3</sup>

#### Capítulo XI. De la elección de individuos para el Supremo Gobierno

Artículo 151.- El Supremo Congreso elegirá en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas, y a pluralidad absoluta de votos, un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno.

Artículo 152.- Hecha esta elección continuará la sesión en público, y el secretario anunciará al pueblo las personas que se hubieren elegido. En seguida repartirá por triplicado sus nombres escritos en cédulas a cada vocal, y se procederá a la votación de los tres individuos, eligiéndolos uno a uno por medio de las cédulas que se recogerán en un vaso prevenido al efecto.

Artículo 153.- El secretario a vista y satisfacción de los vocales reconocerá las cédulas, y hará la regulación correspondiente, quedando nombrado aquel individuo que reuniere la pluralidad absoluta de sufragios.

Artículo 154.- Si ninguno reuniere esta pluralidad, entrarán en segunda votación los dos individuos que hubieren sacado el mayor número, repartiéndose de nuevo sus nombres en cédulas a cada uno de los vocales. En caso de empate decidirá la suerte.

Artículo 155.- Nombrados los individuos, con tal que se hallen presentes dos de ellos, otorgarán acto continuo su juramento en manos del presidente, quien lo recibirá a nombre del Congreso, bajo la siguiente fórmula: «¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana, sin admitir otra ninguna? --R. Sí juro.-- ¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? --R. Sí juro.-- ¿Juráis

---

<sup>2</sup> Artículo 59.- Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

<sup>3</sup> No podrá el Supremo Gobierno: Artículo 166.- Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

observar, y hacer cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? --R. Sí juro.-- ¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la Nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la Nación misma? --R. Sí juro.-- Si así lo hicieris, Dios os premie, y si no, os lo demande». Y con este acto se tendrá el Gobierno por instalado.

Artículo 156.- Bajo de la forma explicada en los Artículos antecedentes se hará las votaciones ulteriores, para proveer las vacantes de los individuos que deben salir anualmente, y las que resultaren por fallecimiento u otra causa.

Artículo 157.- Las votaciones ordinarias de cada año se efectuarán cuatro meses antes de que se verifique la salida del individuo a quien tocare la suerte.

Artículo 158.- Por primera vez nombrará el Congreso los secretarios del Supremo Gobierno, mediante escrutinio en que haya examen de tachas, y a pluralidad absoluta de votos. En lo de adelante hará este nombramiento a propuesta del mismo Supremo Gobierno, quien la verificará dos meses antes que cumpla el término de cada secretario.

## Capítulo XII. De la autoridad del Supremo Gobierno

Al Supremo Gobierno toca privativamente:

Artículo 159.- Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza, y comercio con las naciones extranjeras, conforme al Artículo 108; correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí, o por medio de los ministros públicos, de que habla el Artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos, cuya resolución no esté en sus facultades: y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso.

Artículo 160.- Organizar los ejércitos y milicias nacionales. Formar planes de operación: mandar ejecutarlos: distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al Artículo 47, y tomar cuantas medidas estime conducentes, ya

sea para asegurar la tranquilidad interior del estado; o bien para promover su defensa exterior: todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien dará noticia en tiempo oportuno.

Artículo 161.- Atender y fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones, y demás armas: las fábricas de pólvora, y la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra.

Artículo 162.- Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.

Artículo 163.- Cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos, y el pasto espiritual de la doctrina.

Artículo 164.- Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia: remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare: si ha, o no lugar a la formación de la causa.

Artículo 165.- Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior: y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad, y seguridad de los ciudadanos: usando de todos los recursos que le franquearán las leyes.

No podrá el Supremo Gobierno:

Artículo 166.- Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

Artículo 167.- Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial: avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios.

Artículo 168.- Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos ninguna fuerza armada; a no ser en circunstancias muy extraordinarias: y entonces deberá preceder la aprobación del Congreso.

Artículo 169.- Dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos.

Artículo 170.- Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare, o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de hacienda: por consiguiente no podrá variar los empleos de este ramo que se establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación, y distribución de las rentas; podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.

Artículo 171.- En lo que toca al ramo militar se arreglará a la antigua ordenanza, mientras que el Congreso dicta la que más se conforme al sistema de nuestro gobierno: por lo que no podrá derogar, interpretar, ni alterar ninguno de sus capítulos.

Artículo 172.- Pero así en materia de hacienda, como de guerra, y en cualquiera otra podrá, y aun deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados; mas no se le permite proponer proyectos de decreto extendidos.

Artículo 173.- Pasará mensualmente al Congreso una nota de los empleados, y de los que estuvieren suspensos: y cada cuatro meses un estado de los ejércitos, que reproducirá siempre que lo exija el mismo Congreso.

Artículo 174.- Asimismo presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión, y existencia de los caudales públicos: y cada año le presentará otro individual, y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.

Capítulo XIII. De las intendencias de Hacienda

Capítulo XIV. Del supremo Tribunal de Justicia

Capítulo XV. De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia

Capítulo XVI. De los Juzgados inferiores

Artículo 209.- El Supremo Gobierno nombrará jueces eclesiásticos, que en las demarcaciones que respectivamente les señale con aprobación del Congreso, conozcan en primera instancia de

las causas temporales, así criminales como civiles de los eclesiásticos; siendo ésta una medida provisional, entretanto se ocupan por nuestras armas las capitales de cada obispado, y resuelve otra cosa el Supremo Congreso.

Capítulo XVII. De las Leyes que se han de observar en la Administración de Justicia

Capítulo XVIII. Del Tribunal de Residencia

Capítulo XIX. De las funciones del Tribunal de Residencia

Capítulo XX. De la representación nacional

Artículo 232.- El Supremo Congreso formará en el término de un año después de la próxima instalación del gobierno el plan conveniente para convocar la representación nacional bajo la base de la población, y con arreglo a los demás principios de derecho público, que variadas las circunstancias deben regir en la materia.

Artículo 233.- Este plan se sancionará, y publicará, guardándose la forma que se ha prescrito para la sanción y promulgación de las leyes.

Artículo 234.- El Supremo Gobierno, a quien toca publicarlo, convocará, según su tenor, la representación nacional, luego que estén completamente libres de enemigos las provincias siguientes:

México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango, incluso los puertos, barras y ensenadas, que se comprenden en los distritos de cada una de estas provincias.

Artículo 235.- Instalada que sea la representación nacional, resignará en sus manos el Supremo Congreso las facultades soberanas que legítimamente deposita, y otorgando cada uno de sus miembros el juramento de obediencia y fidelidad, quedará disuelta esta corporación.

Artículo 236.- El Supremo Gobierno otorgará el mismo juramento, y hará que lo otorguen todas las autoridades militares, políticas y eclesiásticas, y todos los pueblos.

Capítulo XXI. De la observancia de este Decreto

Capítulo XXII. De la sanción y promulgación de este Decreto

Palacio nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, veintidós de octubre de mil ochocientos catorce. Año quinto de la independencia mexicana. José María Liceaga, diputado por Guanajuato, presidente. Dr. José Sixto Berduzco, diputado por Michoacán. José María Morelos, diputado por el Nuevo Reino de León. Lic. José Manuel de Herrera, diputado por Tecpan. Dr. José María Cos, diputado por Zacatecas. Lic. José Sotero de Castañeda, diputado por Durango. Lic. Cornelio Ortiz de Zárate, diputado por Tlaxcala. Lic. Manuel de Aldrete y Soria, diputado por Querétaro. Antonio José Moctezuma, diputado por Coahuila. Lic. José María Ponce de León, diputado por Sonora. Dr. Francisco Argáandar, diputado por San Luis Potosí. Remigio de Yarza, secretario. Pedro José Bermeo, secretario.

Por tanto: para su puntual observancia publíquese, y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores, y demás autoridades así civiles como militares, y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, para que guarden, y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente DECRETO constitucional en todas sus partes.

Palacio nacional del Supremo Gobierno Mexicano en Apatzingán, veinticuatro de octubre de mil ochocientos catorce. Año quinto de la independencia mexicana. José María Liceaga, diputado por Guanajuato, presidente. José María Morelos. Dr. José María Cos. Remigio de Yarza, secretario de gobierno.

#### NOTA

Los Excelentísimos Señores Lic. D. Ignacio López Rayón, Lic. D. Manuel Sabino Crespo, Lic. D. Andrés Quintana, Lic. D. Carlos María de Bustamante, D. Antonio de Sesma, aunque contribuyeron con sus luces a la formación de este DECRETO, no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos unos y otros empleados en diferentes asuntos del servicio de la patria. Yarza.

### Constitución de Cádiz

18 de marzo de 1812

DON FERNANDO SEPTIMO, por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed:

Que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente :

### CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo autor y supremo legislador de la sociedad.

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nacional, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.

### ÍNDICE

#### TÍTULO I - DE LA NACIÓN ESPAÑOLA Y DE LOS ESPAÑOLES

CAPÍTULO I - De la Nación Española

CAPÍTULO II - De los españoles

## TÍTULO II - DEL TERRITORIO DE LAS ESPAÑAS, SU RELIGIÓN Y GOBIERNO Y DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES

CAPÍTULO I - Del territorio de las Españas

CAPÍTULO II - De la religión

CAPÍTULO III - Del Gobierno

Artículo 13.

El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen.

Artículo 14.

El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria.

Artículo 15.

La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Artículo 16.

La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Artículo 17.

La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.

CAPÍTULO IV - De los ciudadanos españoles

## TÍTULO III - DE LAS CORTES

CAPÍTULO I - Del modo de formarse las Cortes

CAPÍTULO II - Del nombramiento de diputados de Cortes

CAPÍTULO III - De las juntas electorales de parroquia

CAPÍTULO IV - De las juntas de partido

CAPÍTULO V - De las juntas electorales de provincia

CAPÍTULO VI - De la celebración de las Cortes

CAPÍTULO VII - De las facultades de las Cortes

CAPÍTULO VIII - De la formación de las leyes, y de la sanción real

CAPÍTULO IX - De la promulgación de las leyes

CAPÍTULO X - De la Diputación Permanente de Cortes

CAPÍTULO XI - De las Cortes extraordinarias

## TÍTULO IV - DEL REY

CAPÍTULO I- De la inviolabilidad del Rey, y de su autoridad

Artículo 168.

La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

Artículo 169.

El Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica.

Artículo 170.

La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

Artículo 171.

Además de la prerrogativa que compete al Rey sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Primera. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.

Segunda. Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

Tercera. Declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.

Cuarta. Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado.

Quinta. Proveer todos los empleos civiles y militares.

Sexta. Presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, a propuesta del Consejo de Estado.

Séptima. Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes.

Octava. Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales.

Novena. Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

Décima. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.

Undécima. Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre.

Duodécima. Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.

Décimatercia. Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes.

Decimacuarta. Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas, que crea conducentes al bien de la Nación, para que de liberen en la forma prescrita.

Decimaquinta. Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales; oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos, y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al supremo tribunal de justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.

Decimasexta. Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

## Artículo 172.

Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

Primera. No puede el Rey impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales.

Segunda. No puede el Rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes; y silo hiciere se entiende que ha abdicado la corona.

Tercera. No puede el Rey enajenar, ceder, renunciar o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes.

Cuarta. No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.

Quinta. No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Sexta. No puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Séptima. No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.

Octava. No puede el Rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquiera objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes.

Novena. No puede el Rey conceder privilegio exclusivo a persona ni corporación alguna.

Décima. No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos.

Undécima. No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

Duodécima. El Rey antes de contraer matrimonio dará parte a las Cortes para obtener su consentimiento; y si no lo hiciere, entiéndase que abdica la corona.

Artículo 173.

El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente:

"N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey' de las Españas; juro por Dios y por los santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino: que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude, y sea en mi defensa; y si no, me lo demande."

CAPÍTULO II - De la sucesión a la Corona

Artículo 174.

El reino de las Españas es indivisible, y sólo se sucederá en el trono perpetuamente desde la promulgación de la Constitución por el orden regular de primogenitura y representación entre los descendientes legítimos, varones y hembras, de las líneas que se expresarán.

Artículo 175.

No pueden ser Reyes de las Españas sino los que sean hijos legítimos habidos en constante y legítimo matrimonio.

Artículo 176.

En el mismo grado y línea los varones prefieren a las hembras y siempre el mayor al menor; pero las hembras de mejor línea o de mejor grado en la misma línea prefieren a los varones de línea o grado posterior

Artículo 177.

El hijo o hija del primogénito del Rey, en el caso de morir su padre sin haber entrado en la sucesión del reino, prefiere a los tíos y sucede inmediatamente al abuelo por derecho de representación.

Artículo 178.

Mientras no se extingue la línea en que esté radicada la sucesión, no entra la inmediata.

Artículo 179.

El Rey de las Españas es el Señor Don Fernando VII de Borbón, que actualmente reina.

Artículo 180.

A falta del Señor Don Fernando VII de Borbón, sucederán sus descendientes legítimos, así varones como hembras: a falta de éstos sucederán sus hermanos y tíos hermanos de su padre, así varones como hembras, y los descendientes legítimos de éstos por el orden que queda prevenido, guardando en todos el derecho de representación y la preferencia de las líneas anteriores a las posteriores.

Artículo 181.

Las Cortes deberán excluir de la sucesión aquella persona o personas que sean incapaces para gobernar o hayan hecho cosa por que merezcan perder la corona.

Artículo 182.

Si llegaren a extinguirse todas las líneas que aquí se señalan, las Cortes harán nuevos llamamientos, como vean que más importa a la Nación, siguiendo siempre el orden y reglas de suceder aquí establecidas.

Artículo 183.

Cuando la corona haya de recaer inmediatamente o haya recaído en hembra, no podrá ésta elegir marido sin consentimiento de las Cortes; y si lo contrario hiciere, se entiende que abdica la corona.

Artículo 184.

En el caso de que llegue a reinar una hembra, su marido no tendrá autoridad ninguna respecto del reino, ni parte alguna en el Gobierno.

### CAPÍTULO III

#### CAPÍTULO III - De la menor edad del Rey, y de la regencia

Artículo 185.

El Rey es menor de edad hasta los diez y ocho años cumplidos.

Artículo 186.

Durante la menor edad del Rey será gobernado el reino por una Regencia.

Artículo 187.

Lo será igualmente cuando el Rey se halle imposibilitado de ejercer su autoridad por cualquiera causa física o moral.

Artículo 188.

Si el impedimento del Rey pasare de dos años, el sucesor inmediato fuere mayor de diez y ocho, las Cortes podrán nombrarle Regente del reino en lugar de la Regencia.

Artículo 189.

En los casos en que vacare la corona, siendo el Príncipe de Asturias menor de edad, hasta que se junten las Cortes extraordinarias, si no se hallaren reunidas las ordinarias, la Regencia provisional se compondrá de la Reina madre, si la hubiere, de dos diputados de la diputación permanente de las Cortes, los más antiguos por orden de su elección en la diputación, y de dos consejeros del consejo de Estado los más antiguos, a saber: el decano y el que le siga: si no hubiere Reina madre, entrará en la Regencia el consejero de Estado tercero en antigüedad.

Artículo 190.

La Regencia provisional será presidida por la Reina madre, si la hubiere, y en su defecto, por el individuo de la Diputación permanente de Cortes que sea primer nombrado en ella.

Artículo 191.

La Regencia provisional no despachará otros negocios que los que no admitan dilación, y no renovará ni nombrará empleados sino interinamente.

Artículo 192.

Reunidas las Cortes extraordinarias, nombrarán una Regencia compuesta de tres o cinco personas.

Artículo 193.

Para poder ser individuo de la Regencia se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

Artículo 194.

La Regencia será presidida por aquel de sus individuos que las Cortes designaren; tocando a éstas establecer en caso necesario, si ha de haber o no turno en la presidencia, y en qué términos.

Artículo 195.

La Regencia ejercerá la autoridad del Rey en los términos que estimen las Cortes.

Artículo 196.

Una y otra Regencia prestarán juramento según la fórmula prescrita en el artículo 173, añadiendo la cláusula de que serán fieles al Rey; y la Regencia permanente añadirá además, que observará las condiciones que le hubieren impuesto las Cortes para el ejercicio de su autoridad, que cuando llegue el Rey a ser mayor, o cese la imposibilidad, le entregará el gobierno del reino bajo la pena, si un momento lo dilata, de ser sus individuos habidos y castigados como traidores.

Artículo 197.

Todos los actos de la Regencia se publicarán en nombre del Rey.

Artículo 198.

Será tutor del Rey menor la persona que el Rey difunto hubiere nombrado en su testamento. Si no le hubiere nombrado, será tutora la Reina madre, mientras permanezca viuda. En su defecto, será nombrado el tutor por las Cortes. En el primero y tercer caso el tutor deberá ser natural del reino.

Artículo 199.

La Regencia cuidará de que la educación del Rey menor sea la más conveniente al grande objeto de su alta dignidad, y que se desempeñe conforme al plan que aprobaren las Cortes.

Artículo 200.

Estas señalarán el sueldo que hayan de gozar los individuos de la Regencia.

#### CAPÍTULO IV - De la Familia Real, y del reconocimiento del Príncipe de Asturias \*

Artículo 201.

El hijo primogénito del Rey se titulará Príncipe de Asturias.

Artículo 202.

Los demás hijos e hijas del Rey serán y se llamarán Infantes de las Españas.

Artículo 203.

Asimismo, serán y se llamarán Infantes de las Españas los hijos e hijas del Príncipe de Asturias.

Artículo 204.

A estas personas precisamente estará limitada la calidad de Infante de las Españas, sin que pueda extenderse a otras.

Artículo 205.

Los Infantes de las Españas gozarán de las distinciones y honores que han tenido hasta aquí, y podrán ser nombrados para toda clase de destinos, exceptuados los de judicatura y la diputación de Cortes.

Artículo 206.

El Príncipe de Asturias no podrá salir del reino sin consentimiento de las Cortes, y si saliere sin él, quedará por el mismo hecho excluido del llamamiento a la corona.

Artículo 207.

Lo mismo se entenderá, permaneciendo fuera del reino por más tiempo que el prefijado en el permiso, si requerido para que vuelva, no lo verificase dentro del término que las Cortes señalen.

Artículo 208.

El Príncipe de Asturias, los Infantes e Infantas y sus hijos y descendientes que sean súbditos del Rey, no podrán contraer matrimonio sin su consentimiento y el de las Cortes, bajo la pena de ser excluidos del llamamiento a la corona

Artículo 209.

De las partidas de nacimiento, matrimonio y muerte de todas las personas de la familia Real, se remitirá una copla auténtica a las Cortes, y en su defecto a la diputación permanente, para que se custodie en su archivo.

Artículo 210.

El Príncipe de Asturias será reconocido por las Cortes con las formalidades que prevendrá el reglamento del gobierno interior de ellas.

Artículo 211.

Este reconocimiento se hará en las primeras Cortes que se celebren después de su nacimiento.

Artículo 212.

El Príncipe de Asturias, llegando a la edad de catorce años, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente: "N. (aquí el nombre), Príncipe de Asturias, juro por Dios y por los santos Evangelios, que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino; que guardaré la Constitución política de la Monarquía española, y que seré fiel y obediente al Rey. Así Dios me ayude."

#### CAPÍTULO V - De la dotación de la Familia Real

Artículo 213.

Las Cortes señalarán al Rey la dotación anual de su casa, que sea correspondiente a la alta dignidad de su persona.

Artículo 214.

Pertencen al Rey todos los palacios reales que han disfrutado sus predecesores, y las Cortes señalarán los terrenos que tengan por conveniente reservar para el recreo de su persona.

Artículo 215.

Al Príncipe de Asturias desde el día de su nacimiento, y a los Infantes e Infantas desde que cumplan siete años de edad, se asignará por las Cortes para su alimento la cantidad anual correspondiente a su respectiva dignidad.

Artículo 216.

A las Infantas, para cuando casaren, señalarán las Cortes la cantidad que estimen en calidad de dote; y entregada ésta, cesarán los alimentos anuales.

Artículo 217.

A los Infantes, si casaren mientras residan en las apañas, se les continuarán los alimentos que les estén asignados; y si casaren y residieren fuera, cesarán los alimentos, y se les entregará por una vez la cantidad que las Cortes señalen.

Artículo 218.

Las Cortes señalarán los alimentos anuales que hayan de darse a la Reina viuda.

Artículo 219.

Los sueldos de los individuos de la Regencia se tomarán de la dotación señalada a la casa del Rey.

Artículo 220.

La dotación de la casa del Rey y los alimentos de su familia, de que hablan los artículos precedentes, se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado, y no se podrán alterar durante él.

Artículo 221.

Todas estas asignaciones son de cuenta de la tesorería nacional, por la que serán satisfechas al administrador que el Rey nombrare, con el cual se entenderán las acciones activas y pasivas, que por razón de intereses puedan promoverse.

## CAPÍTULO VI - De los Secretarios de Estado y del Despacho

Artículo 222.

Los secretarios del despacho serán siete, a saber:

El secretario del despacho de Estado.

El secretario del despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes.

El secretario del despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar.

El secretario del despacho de Gracia y Justicia.

El secretario del despacho de Hacienda.

El secretario del despacho de Guerra.

El secretario del despacho de Marina.

Las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarías del despacho la variación que la experiencia o las circunstancias exijan.

Artículo 223.

Para ser secretario del despacho se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

Artículo 224.

Por un reglamento particular aprobado por las Cortes se señalarán a cada secretaria los negocios que deban pertenecerle.

Artículo 225.

Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

Artículo 226.

Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

Artículo 227.

Los secretarios del despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.

Artículo 228.

Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.

Artículo 229.

Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del despacho; y las Cortes remitirán al tribunal supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, quien la substanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

Artículo 230.

Las Cortes señalarán el sueldo que deban gozar los secretarios del despacho durante su encargo.

## CAPÍTULO VII - Del Consejo de Estado

Artículo 231.

Habrà un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, que dando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

Artículo 232.

Estos serán precisamente en la forma siguiente, a saber: cuatro eclesiásticos, y no más, de conocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán obispos; cuatro Grandes de España, y no más, adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios; y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado. Las Cortes no podrán proponer para estas plazas a ningún individuo que sea diputado de Cortes al tiempo de hacerse la elección. De los individuos del consejo de Estado, doce a lo menos serán nacidos en las provincias de Ultramar.

Artículo 233.

Todos los consejeros de Estado serán nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes.

Artículo 234.

Para la formación de este Consejo se dispondrá en las Cortes una lista triple de todas las clases referidas en la pro porción indicada, de la cual el Rey elegirá los cuarenta individuos que han de componer el Consejo de Estado, tomando los eclesiásticos de la lista de su clase, los Grandes de la suya, y así los demás.

Artículo 235.

Cuando ocurriere alguna vacante en el Consejo de Estado, las Cortes primeras que se celebren presentarán al Rey tres personas de la clase en que se hubiere verificado, para que elija la que le pareciere.

Artículo 236.

El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra, y hacer los tratados.

Artículo 237.

Pertenecerá a este Consejo hacer al Rey la propuesta por temas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos, y para la provisión de las plazas de judicatura.

Artículo 238.

El Rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación.

Artículo 239.

Los consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el tribunal supremo de Justicia.

Artículo 240.

Las Cortes señalarán el sueldo que deban gozar los consejeros de Estado.

Artículo 241.

Los consejeros de Estado, al tomar posesión de sus plazas, harán en manos del Rey juramento de guardar la Constitución, ser fieles al Rey, y aconsejarle lo que entendieren ser conducente al bien de la Nación, sin mira particular ni interés privado.

TÍTULO V - DE LOS TRIBUNALES Y DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN LO CIVIL Y CRIMINAL

CAPÍTULO I - De los tribunales

CAPÍTULO II

CAPÍTULO III - De la Administración de Justicia en lo Criminal

TÍTULO VI - DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS

CAPÍTULO I - De los ayuntamientos

CAPÍTULO II - Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales

TÍTULO VII - DE LAS CONTRIBUCIONES

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO VIII - DE LA FUERZA MILITAR NACIONAL

CAPÍTULO I - De las tropas de continuo servicio

CAPÍTULO II - De las milicias nacionales

TÍTULO IX - DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO ÚNICO

TÍTULO X - DE LA OBSERVANCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y MODO DE PROCEDER PARA HACER VARIACIONES EN ELLA

CAPÍTULO ÚNICO



### Constitución del 31 de enero de 1824

#### Forma de gobierno y religión

Artículo 2°.- La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia; y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Artículo 3°.- La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Artículo 5°.- La nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

#### División de poderes

Artículo 9°.- El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

#### Poder Legislativo

#### Poder Ejecutivo

Artículo 15.- El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la federación.

Artículo 16.- Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la constitución son las siguientes:

I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.

II. Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho.

III. Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda según la constitución y las leyes.

V. Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del congreso general; y no estando éste reunido, del modo que designe la constitución.

VI. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa para la defensa exterior y seguridad interior de la federación.

VII. Disponer de la milicia local para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados obtendrá previo consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria.

VIII. Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a ordenanzas, leyes vigentes y a lo que disponga la constitución.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares, de que habla la atribución anterior conforme a las leyes.

X. Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules con aprobación del senado, y entretanto éste se establece, del congreso actual.

XI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros: mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del congreso general.

XII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley.

XIII. Publicar, circular y hacer guardar la constitución general y las leyes; pudiendo por una sola vez objetar sobre éstas cuando le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del congreso.

XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes generales.

XV. Suspende de los empleos hasta tres meses y privar hasta la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la federación infractores de las órdenes y decretos con tal que la suspensión no pase de tres meses, ni la privación de sueldos por mitad de los correspondientes a ese tiempo; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

Artículo 17.- Todos los decretos y órdenes del supremo poder ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Poder Judicial

Gobierno particular de los Estados

Poder Legislativo

Poder Ejecutivo

Poder Judicial

Previsiones generales

Artículo 30.- La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 34.- La Constitución general y esta acta garantizan a los estados de la federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.

Artículo 36.- La ejecución de esta acta se somete bajo la más estrecha responsabilidad al supremo poder ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo.

México, a 31 de enero de 1824, 4° y 3°. - José Miguel Gordo, diputado por Zacatecas, presidente. - Juan Bautista Morales, diputado por Guanajuato. - Juan Cayetano Portugal, diputado por Jalisco. - José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala. - Tomás Vargas, diputado por San Luis Potosí. - Epigmenio de la Piedra, diputado por México. - Antonio de Gama y Córdoba, diputado por México. - José Ignacio González Coraalmuro, diputado por México. - Mariano Barbabosa, diputado por Puebla. - José Francisco de Barreda, diputado por México. - José María Gerónimo Arzac, diputado por Colima. - Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila. - Manuel Ambrosio Martínez de Veá, diputado por Sinaloa. - José de San Martín, diputado por Puebla. - Felipe Sierra, diputado por México. - Manuel Solórzano, diputado por Michoacán. - José María Covarrubias, diputado por Jalisco. - José María de Izazaga, diputado por Michoacán. - Francisco de Larrazábal y Torres, diputado por Oaxaca. - Juan Antonio Gutiérrez, diputado por el Sur. - Manuel Argüelles, diputado por Veracruz. - José Miguel Ramírez, diputado por Jalisco. - Carlos María de Bustamante, diputado por México. - José María de la Llave, diputado por Puebla. - Lorenzo de Zavala, diputado por Yucatán. - Víctor Márquez, diputado por Guanajuato. - Fernando Valle, diputado por Yucatán. - Félix Osoreo, diputado por Querétaro. - José de Jesús Huerta, diputado por Jalisco. - José María Fernández de Herrera, diputado por Guanajuato. - José Hernández Chico Condarco, diputado por México. - José Ignacio Espinosa, diputado por México. - Juan José Romero, diputado por Jalisco. - José Agustín Paz, diputado por México. - Erasmo Seguín, diputado por Texas. - Rafael Aldrete, diputado por Jalisco. - Juan de Dios Cañedo, diputado por Jalisco. - José María Uribe, diputado por Guanajuato. - Juan Ignacio Godoy, diputado por Guanajuato. - José Felipe Vázquez, diputado por Guanajuato. - Joaquín Guerra, diputado por Querétaro. - Luis Cortázar, diputado por México. - Juan de Dios Moreno, diputado por Puebla. - José Miguel Llorente, diputado por Guanajuato. - José Ángel de la Sierra, diputado por Jalisco. - José María Anaya, diputado por Guanajuato. - Demetrio del Castillo, diputado por Oaxaca. - Vicente Manero Embides, diputado por Oaxaca. - José Ignacio Gutiérrez, diputado por Chihuahua. - Luciano Castorena, diputado por México. - Francisco Palino y Domínguez, diputado por México. - Valentín Gómez Farías, diputado por

Zacatecas. - José María Castro, diputado por Jalisco. - Juan Manuel Assorrey, diputado por México. - Joaquín de Miura y Bustamante, diputado por Oaxaca. - José Mariano Castillero, diputado por Puebla. - Bernardo Copca, diputado por Puebla. - Francisco María Lombardo, diputado por México. - Pedro Ahumada, diputado por Durango. - Ignacio Rayón, diputado por Michoacán. - Francisco Estévez, diputado por Oaxaca. - Tomás Arriaga, diputado por Michoacán. - Mariano Tirado, diputado por Puebla. - José María Sánchez, diputado por Yucatán. - Rafael Mangino, diputado por Puebla. - Antonio Juille y Moreno, diputado por Veracruz. - José Cirilo Gómez Anaya, diputado por México. - José María Becerra, diputado por Veracruz. - José Vicente Robles, diputado por Puebla. - José María Cabrera, diputado por Michoacán. - Luis Gonzaga Gordo, diputado por San Luis Potosí. - José Rafael Berruecos, diputado por Puebla. - Bernardo González Angulo, diputado por México. - José María de Bustamante, diputado por México. - Pedro Tarrazo, diputado por Yucatán. - Manuel Crescencio Rejón, diputado por Yucatán. - Miguel Wenceslao Gasca, diputado por Puebla. - Florentino Martínez, diputado por Chihuahua. - Pedro Paredes, diputado por Tamaulipas. - Cayetano Ibarra, diputado por México. - Francisco Antonio Elorriaga, diputado por Durango. - José María Jiménez, diputado por Puebla. - Alejandro Carpio, diputado por Puebla. - Francisco García, diputado por Zacatecas. - José Guadalupe de los Reyes, diputado por San Luis Potosí. - Juan Bautista Escalante, diputado por Sonora. - Ignacio de Mora y Villamil, diputado por México. - Servando Teresa de Mier, diputado por el Nuevo León. - José María Ruiz de la Peña, diputado por Tabasco. - Manuel López de Ecala, diputado por Querétaro. - José Mariano Marín, diputado por Puebla, secretario. - José Basilio Guerra, diputado por México, secretario. - Santos Vélez, diputado por Zacatecas, secretario. - Juan Rodríguez, diputado por México, secretario.

Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.

Dado en México, a 31 de enero de 1824, 4° y 3°.

- José Mariano Michelena, presidente. - Miguel Domínguez. - Vicente Guerrero. - Al ministro de Relaciones interiores y exteriores.

De orden de S. A. lo comunico a V. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios y libertad. México, 31 de enero de 1824, 4° y 3°.- Juan Guzmán.

Constitución del 4 de octubre de 1824

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(4 de octubre de 1824)

En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El Congreso general constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Título I

Sección única. De la Nación mexicana, su territorio y religión

Título II

Sección única. De la forma de Gobierno de la Nación, de sus partes integrantes y división de su Poder Supremo

Artículo 4.- La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 6.- Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo, y judicial.

Título III. Del Poder Legislativo

Sección I. De su naturaleza y modo de ejercerlo

Sección II. De la Cámara de Diputados

Sección III. De la Cámara de Senadores

Sección IV. De las funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos

Sección V. De las facultades del Congreso General

Sección VI. De la formación de las Leyes

Sección VII. Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General

Título IV. Del supremo Poder Ejecutivo de la Federación

Sección I. De las personas en quienes se deposita y de su elección

Artículo 74.- Se deposita el S.P.E. de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 75.- Habrá también un vicepresidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

Artículo 76.- Para ser presidente o vicepresidente se requiere ser Ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, y residente en el país.

Artículo 77.- El presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.

Artículo 78.- El que fuere electo presidente, o vicepresidente de la república servirá estos destinos con preferencia a cualquier otro.

Artículo 79.- El día 1 de Septiembre del año próximo anterior a aquél en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elige.

Artículo 80.- Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del consejo de gobierno en pliego certificado testimonio de la acta de la elección, para que le dé el curso que prevenga el reglamento del consejo.

Artículo 81.- El 6 de Enero próximo se abrirán y leerán en presencia de las cámaras reunidas los testimonios de que habla el Artículo anterior, si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados.

Artículo 82.- Concluida la lectura de los testimonios, se retirarán los senadores, y una comisión nombrada por la cámara de diputados, y compuesta de uno por cada estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado.

Artículo 83.- En seguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

Artículo 84.- El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.

Artículo 85.- Si dos tuvieren dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente.

Artículo 86.- Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la cámara de diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.

Artículo 87.- Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva, e igual número de votos, la cámara escogerá entre ellos al presidente o vicepresidente en su caso.

Artículo 88.- Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la cámara elegirá entre los que tengan números más altos.

Artículo 89.- Si todos tuvieran igual número de votos, la cámara elegirá de entre todos al presidente y vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.

Artículo 90.- Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación, y si aún resultare empatada decidirá la suerte.

Artículo 91.- En competencias entre tres o más que tengan iguales votos, las votaciones se dirigirán a reducir los competidores a dos, o a uno para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás.

Artículo 92.- Por regla general en las votaciones relativas a elección de presidente y vicepresidente no se ocurrirá a la suerte antes de haber hecho segunda votación.

Artículo 93.- Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la cámara de diputados de presidente o vicepresidente, se harán por estados, teniendo la representación de cada año, un solo voto; y para que haya decisión de la cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos.

Artículo 94.- Para deliberar sobre los objetos comprendidos en el Artículo anterior, deberán concurrir en la cámara más de la mitad del número total de sus miembros, y estar presentes diputados de las tres cuartas partes de los estados.

Sección II. De la duración del Presidente y vicepresidente: del modo de llenar las faltas de ambos, y de su juramento

Artículo 95.- El presidente y vicepresidente de la federación entrarán en sus funciones el 1 de Abril, y serán reemplazados precisamente en igual día cada cuatro años por una nueva elección constitucional.

Artículo 96.- Si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente no estuvieren hechas y publicadas para el día 1 de Abril, en que debe verificarse el reemplazo, o los electos no

se hallasen prontos a entrar en el ejercicio de su destino, cesarán sin embargo los antiguos en el mismo día, y el S.P.E. se depositará interinamente en un presidente que nombrará la cámara de diputados, votando por estados.

Artículo 97.- En caso que el presidente y vicepresidente estén impedidos temporalmente se hará lo prevenido en el Artículo anterior; y si el impedimento de ambos acaeciere no estando el congreso reunido, el S.P.E. se depositará en el presidente de la corte suprema de justicia, y en dos individuos que elegirá a pluralidad absoluta de votos el consejo de gobierno. Éstos no podrán ser de los miembros del congreso general, y deberán tener las cualidades que se requieren para ser presidente de la federación.

Artículo 98.- Mientras se hacen las elecciones de que hablan los dos Artículos anteriores, el presidente de la corte suprema de justicia se encargará del S.P.E.

Artículo 99.- En caso de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente, el congreso y en sus recesos el consejo de gobierno proveerán respectivamente según se previene en los Artículos 96 y 97, y en seguida dispondrán que las legislaturas procedan a la elección de presidente y vicepresidente según las formas constitucionales.

Artículo 100.- La elección de presidente y vicepresidente hecha por las legislaturas a consecuencia de imposibilidad perpetua de los que obtenían estos cargos, no impedirá las elecciones ordinarias que deben hacerse cada cuatro años el 1 de Septiembre.

Artículo 101.- El presidente y vicepresidente nuevamente electos cada cuatro años deberán estar el 1 de Abril en el lugar en que residan los poderes supremos de la federación y jurar ante las cámaras reunidas el cumplimiento de sus deberes bajo la fórmula siguiente: «Yo N. nombrado presidente (o vicepresidente) de los Estados Unidos Mexicanos, juro por Dios y los santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados Unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la constitución y leyes generales de la federación».

Artículo 102.- Si ni el presidente ni el vicepresidente se presentaren a jurar según se prescribe en el Artículo anterior estando abiertas las sesiones del congreso, jurarán ante el consejo de gobierno luego que cada uno se presente.

Artículo 103.- Si el vicepresidente prestare el juramento prescrito en el Artículo 101 antes que el presidente, entrará desde luego a gobernar hasta que el presidente haya jurado.

Artículo 104.- El presidente y vicepresidente nombrados constitucionalmente según el Artículo 99 y los individuos nombrados para ejercer provisionalmente el cargo de presidente según los Artículos 96 y 97 prestarán el juramento del Artículo 101 ante las cámaras si estuvieren reunidas, y no estándolo ante el consejo de gobierno.

### Sección III. De las prerrogativas del presidente y vicepresidente

Artículo 105.- El presidente podrá hacer al congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la cámara de diputados.

Artículo 106.- El presidente puede por una sola vez dentro de diez días útiles hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el congreso general, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados en esta constitución.

Artículo 107.- El presidente durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el Artículo 38 cometidos en el tiempo que allí se expresa.

Artículo 108.- Dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el Artículo 38 y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año no podrá ser acusado por dichos delitos.

Artículo 109.- El vicepresidente en los cuatro años de este destino podrá ser acusado solamente ante la cámara de diputados por cualquiera delito cometido durante el tiempo de su empleo.

#### Sección IV. De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades

Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

I.- Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general.

II.- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales.

III.- Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.

IV.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

V.- Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

VI.- Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno.

VII.- Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

VIII.- Nombrar a propuesta en terna de la corte suprema de justicia los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

IX.- Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.

X.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior de la federación.

XI.- Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

XII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIII.- Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos, que designa la facultad 12 del Artículo 50.

XIV.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso general.

XV.- Recibir ministros, y otros enviados de las potencias extranjeras.

XVI.- Pedir al Congreso general la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.

XVII.- Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.

XVIII.- Convocar también al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando el consejo de gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

XIX.- Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la corte suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.

XX.- Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

XXI.- Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescritos, con consentimiento del Congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la corte suprema de justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

Artículo 111.- El presidente para publicar las leyes y decretos usará de la fórmula siguiente:

«El presidente de los Estados Unidos Mexicanos a los habitantes de la República: Sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente: (aquí el texto). Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento».

Artículo 112.- Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

I.- El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso general, o acuerdo en sus recesos del consejo de gobierno por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes, y cuando las mande con el requisito anterior, el vicepresidente se hará cargo del gobierno.

II.- No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna, pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas a disposición del tribunal o juez competente.

III.- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

IV.- El presidente no podrá impedir las elecciones y demás actos que se expresan en la segunda parte del Artículo 38.

V.- El presidente y lo mismo el vicepresidente no podrá sin permiso del Congreso salir del territorio de la república durante su encargo, y un año después.

Sección V. Del Consejo de Gobierno

Sección VI. Del despacho de los negocios de Gobierno

Título V. Del Poder Judicial de la Federación

Sección I. De la naturaleza y distribución de este poder

Sección II. De la Corte Suprema de Justicia y de la elección, duración y juramento de sus miembros

Sección III. De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia

Sección IV. Del modo de juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia

Sección V. De los Tribunales de Circuito

Sección VI. De los Juzgados de Distrito

Sección VII. Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y territorios de la Federación la Administración de Justicia

Título VI. De los Estados de la Federación

Sección I. Del Gobierno particular de los Estados

Sección II. De las obligaciones de los Estados

Sección III. De las restricciones de los poderes de los Estados

Título VII

Sección única. De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva

Artículo 163.- Todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva.

Artículo 171.- Jamás se podrán reformar los Artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación, y de los estados.

Dada en México a cuatro del mes de octubre del año del señor de mil ochocientos veinte y cuatro: cuarto de la independencia; tercero de la libertad, y segundo de la federación. Lorenzo de Zavala, diputado por el Estado de Yucatán, presidente.- Florentino Martínez, diputado por el Estado de Chihuahua, vicepresidente.

Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles, como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad que sean, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar en todas sus partes la Constitución inserta como Ley fundamental de la nación. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y depondréis se imprima, publique y circule.- México, a4 de octubre de 1824.- Guadalupe Victoria, presidente.- Nicolás Bravo.- Miguel Domínguez.- A don Juan Guzmán.

Y lo comunico a V. De orden de S.A.S. para su más exacto cumplimiento. Dios guarde a V. Muchos años.- México, 4 de octubre de 1824.- Juan Guzmán



Constitución de 1836

El Presidente Interino de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Soberano Congreso nacional ha decretado las siguientes

### LEYES CONSTITUCIONALES

En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman; los representantes de la Nación mexicana, delegados por ella para constituir la del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en Congreso general, han venido en declarar y declaran las siguientes

### LEYES CONSTITUCIONALES

Primera. Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República

Segunda. Organización de un Supremo Poder Conservador

Tercera. Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes

Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo

Artículo 1.- El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominará presidente de la República: durará ocho años, y se elegirá de la manera siguiente.

Artículo 2.- El día 16 de Agosto del año anterior a la renovación, elegirán el Presidente de la República, en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente a la Cámara de diputados.

Esta en el día siguiente escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las juntas departamentales.

Estas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de Octubre del año anterior a la renovación, y remitirán en pliego certificado la acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, a la secretaría de la Cámara de diputados, siendo caso de responsabilidad para las juntas departamentales la falta de cumplimiento a lo prevenido en este párrafo.

El día 15 del inmediato mes de Diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarán una Comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (solo por lo respectivo a su validez o nulidad), haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen.

Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso general reunido, se declarará presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

Artículo 3.- Los actos especificados en el Artículo anterior serán nulos, ejecutándose en otros días que los asignados en él, y solo en el caso de que algún trastorno social imposibilite, o la reunión del Congreso, o la de la mayor parte de las juntas departamentales, el Congreso con el voto de las dos terceras de los individuos presentes de cada Cámara, designará otros días, valiendo este acuerdo extraordinariamente y por aquella sola vez.

Artículo 4.- Se expedirá decreto declaratorio de la elección, el cual se publicará solemnemente por el Gobierno, y se comunicará al interesado para que se presente a otorgar el juramento, y a tomar posesión el día 2 del próximo Enero.

Artículo 5.- El presidente que termine puede ser reelecto siempre que venga propuesto en las tres ternas de que habla el párrafo 1, Artículo 2, sea escogido para uno de los dos de la terna de la Cámara de diputados, de que habla el párrafo 2 del mismo Artículo, y obtenga el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

Artículo 6.- El cargo de Presidente de la República no es renunciable sino en el caso de reelección, y aun en él solo con justas causas, que calificará el Congreso general.

Artículo 7.- Si el electo estuviere ausente, el Congreso, atendida la distancia, le prefijará el día para presentarse.

Artículo 8.- En las faltas temporales del Presidente de la República gobernará el presidente del Consejo.

Este mismo se encargará del gobierno en el intervalo que puede haber desde la cesación del antiguo hasta la presentación del nuevo Presidente.

Artículo 9.- Las funciones del Presidente de la República terminan en 1 de Enero del año de la renovación.

Artículo 10.- En caso de vacante por muerte o destitución legal del Presidente de la República, se procederá a las elecciones en los mismos términos dichos en el 2, designando el Congreso por decreto especial el día en que cada una deba verificarse.

Si la muerte o destitución aconteciere en el último año de su mando se procederá a las elecciones de que habla el Artículo siguiente, y el electo funcionará hasta la posesión del Presidente que se elija en el tiempo y modo designados en el Artículo 2 de esta ley.

Artículo 11.- En todo caso de vacante, y mientras se verifica la elección y posesión del Presidente propietario, electo ordinaria o extraordinariamente, se nombrará un interino en esta forma:

La Cámara de diputados elegirá tres individuos, en quienes concurren todas las calidades que exige esta ley para ese cargo, y remitirá al Senado la terna.

Esta Cámara al día siguiente escogerá de la terna el individuo que ha de ser Presidente interino, lo avisará a la Cámara de diputados, y el decreto del nombramiento se comunicará al Gobierno para su publicación y comunicación al interesado, prefijando el día en que debe presentarse a otorgar el juramento.

Artículo 12.- El Presidente propietario o interino, para tomar posesión de su cargo, hará ante el Congreso general, reunidas las dos Cámaras, juramento bajo la fórmula siguiente:

«Yo N., nombrado Presidente de la República Mexicana, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que se me ha confiado, y observaré y haré observar exactamente la Constitución y leyes de la Nación.»

El reglamento interior del Congreso detallará todas las ceremonias de este acto.

Artículo 13.- Cuando al Presidente le sobrevenga incapacidad física o moral, la excitación de que habla el párrafo 4, Artículo 12, de la segunda ley constitucional, deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de diputados, y confirmada por la mayoría absoluta de los individuos que deben componer la del Senado.

Artículo 14.- Para ser elegido Presidente de la República, se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.
- II. Tener de edad el día de la elección cuarenta años cumplidos.
- III. Tener un capital físico o moral que le produzca al individuo anualmente cuatro mil pesos de renta.
- IV. Haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares.
- V. No haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación en los caudales públicos.
- VI. Residir en la República al tiempo de la elección.

Artículo 15.- Son prerrogativas del Presidente de la República:

- I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso general, en los casos no exceptuados en la tercera ley constitucional.
- II. Que no puedan dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija el Congreso general en todo lo que está facultado para hacerlas.

III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los Artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.

IV. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado esta.

V. No poder ser procesado sino previa la declaración de ambas Cámaras, prevenida en el Artículo 49, párrafo último de la tercera ley constitucional.

VI. Nombrar libremente a los Secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.

VII. Elegir y remitir a las Cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del Gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del Consejo, oportuna esta medida.

Artículo 16.- Las mismas prerrogativas disfrutará el que funja de Presidente interina o supletoriamente; pero en estos, para gozar de la tercera, cuarta y quinta, se extenderá solo a dos meses después de terminado el encargo.

Artículo 17.- Son atribuciones del Presidente de la República:

I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de estas.

II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la Nación.

III. Hacer, con acuerdo del Consejo, las observaciones que le parezca a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la tercera ley constitucional.

- IV. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso.
- V. Resolver, con acuerdo del Consejo, las excitaciones de que hablan los párrafos 1 y 6, Artículo 12 de la segunda ley constitucional.
- VI. Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.
- VII. Resolver lo convoque la diputación permanente a sesiones extraordinarias, y señalar, con acuerdo del Consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas.
- VIII. Negarse, de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, a que la diputación permanente haga la convocatoria para que la faculte el Artículo 20 de la tercera ley constitucional en su segunda parte.
- IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes.
- X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley.
- XI. Nombrar a los gobernadores de los Departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del Consejo.
- XII. Remover a los empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente.
- XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de diputados, según prescriben los Artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.
- XIV. Nombrar para todos los demás empleados militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional.

- XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes.
- XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior.
- XVIII. Declarar la guerra en nombre de la Nación, previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- XIX. Celebrar concordatos con la Silla Apostólica, arreglado a las bases que le diere el Congreso.
- XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.
- XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros.
- XXII. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de esta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.
- XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.
- XXIV. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Senado, si contienen disposiciones generales; oyendo a la Suprema Corte de Justicia, si se versan sobre asuntos contenciosos; y al Consejo si fueren relativos a negocios particulares o puramente gubernativos.
- En cualquier caso de retención deberá dirigir al Sumo Pontífice, dentro de dos meses a lo más, exposición de los motivos, para que instruido su Santidad, resuelva lo que tuviere a bien.
- XXV. Previo el concordato con la Silla Apostólica, y según lo que en él se disponga presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos que sean del patronato de la Nación con acuerdo del Consejo.

XXVI. Conceder o negar, de acuerdo con el Consejo y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria, y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras resuelve.

XXVII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda.

XXVIII. Providenciar lo conducente al buen gobierno de los Departamentos.

XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.

XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso.

XXXI. Conceder, de acuerdo con el Consejo, cartas de naturalización, bajo las reglas que prescriba la ley.

XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros, y prorrogarles el término de la licencia.

XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos.

XXXIV. Conceder, de acuerdo con el Consejo, privilegios exclusivos en los términos que establezcan las leyes.

Artículo 18.- No puede el Presidente de la República:

I. Mandar en personas las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso general, o en sus recesos, del Senado, por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes. Mientras esté mandando las fuerzas, cesará toda su intervención en el Gobierno, a quien quedará sujeto como general.

II. Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar.

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3, Artículo 2, de la primera ley constitucional.

IV. Salir del territorio de la República durante su presidencia, y un año después, sin el permiso del Congreso.

V: Enajenar, ceder o permutar ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.

VI. Ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento del Congreso.

VII. Imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones de ninguna especie, generales ni particulares.

VIII. Hacer ejecutar los actos que prohíben los párrafos 4, 5, 6 y 7, Artículo 2, de la primera ley constitucional, y el 5, Artículo 45, de la tercera.

IX. Impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales.

X. Impedir o turbar las reuniones del Poder Conservador, o negar el cumplimiento a sus resoluciones.

Artículo 19.- Todo acto contrario al Artículo precedente, es nulo, y hace responsable al Secretario del despacho que lo autorice.

Artículo 20.- Las leyes secundarias designarán el sueldo que debe indemnizar a este supremo Magistrado, y todos los ceremoniales que se deben observar respecto de él.

Quinta. Del Poder Judicial de la República mexicana

Sexta. División del territorio de la República y Gobierno interior de sus Pueblos

Séptima. Variaciones de las Leyes constitucionales

Artículos transitorios

Artículo 8.- Los períodos de duración que prefijan las leyes constitucionales a todos los funcionarios que van a ser electos con arreglo a las presentes prevenciones, comenzarán a contarse desde 1 de Enero de 1837, sea cual fuere el día en que comiencen a ejercer los nombrados.

México, 29 de Diciembre de 1836.- Atenógenes Castellero, representante por el Departamento de Puebla, presidente.- Tirso Vejo, representante por el Departamento de San Luis Potosí, vicepresidente.- Por el Departamento de California, José Antonio Carrillo.- José Mariano Monterde.- Por el Departamento de Chiapas, Ignacio Loperena.- Por el Departamento de Chihuahua, José Antonio Arce.- Por los Departamentos de Coahuila y Texas, Víctor Blanco.- Por el Departamento de Durango, Pedro Ahumada.- Guadalupe Victoria.- Por el Departamento de Guanajuato, Mariano Chico.- Manuel de Cortázar.- José Francisco Nájera.- Luis de Portugal.- Ángel María Salgado.- Por el Departamento de México, Basilio Arrillaga.- Ángel Besares.- Juan Manuel de Elizalde.- José María Guerrero.- José Francisco Monter y Otamendi.- José Ignacio Ormaechea.- Francisco Patiño y Domínguez.- Agustín Pérez de Lebrija.- Gerónimo Villamil.- Rafael de Irazábal.- Por el Departamento de Michoacán, José Ignacio de Anzorena.- Antonio Cumplido.- Isidro Huerta.- José R. Malo.- Teodoro Mendoza.- Luis Gonzaga Movellán.- Francisco Manuel Sánchez de Tagle.- Por el Departamento de Oaxaca, Carlos María de Bustamante.- Demetrio del Castillo.- Manuel Miranda.- Manuel Régules.- José Francisco Irigoyen.- Por el Departamento de Puebla, Rafael Adorno.- José Rafael Berruecos.- José González y Ojeda.- Manuel M. Gorozpe.- Antonio Montoya.- José María Santelices.- Miguel Valentín.- Por el Departamento de Querétaro, Mariano Oyarzábal.- Ángel García Quintanar.- Felipe Sierra.- Por el Departamento de San Luis Potosí, Mariano Esparza.- Mariano Medina y Madrid.- Antonio Eduardo Valdés.- Por el Departamento de Sonora, Francisco G. Conde.- Por el Departamento de Sinaloa, José Palao.- Por el Departamento de Tabasco, Juan de Dios Salazar.- Por el Departamento de Tamaulipas, Juan Martín de la Garza Flores.- José Antonio Quintero.- Por el Departamento de Veracruz, José María Becerra.- José Manuel Moreno Cora.- Por el Departamento de Jalisco, Pedro Barajas.- José María Bravo.- José María Echauri.- Antonio

Pacheco Leal.- José Cirilo Gómez y Anaya.- José Miguel Pacheco.- Joaquín Parres.- Por el Departamento de Yucatán, Wenceslao Alpuche.- Néstor Escudero.- Gerónimo López de Llergo.- Tomás Requena.- Por el Departamento de Zacatecas, José María del Castillo.- Casiano G. Veyna.- Pedro María Ramírez.- Julián Rivero.- José C. Romo.- Rafael de Montalvo, representante por el Departamento de Yucatán, secretario.- Manuel Larrainzar, representante por el Departamento de Chiapas, secretario.- Bernardo Guimbarda, representante por el Departamento de Nuevo-León, secretario.- Luis Morales e Ibáñez de Corbera, representante por el Departamento de Oaxaca, secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno Nacional en México, a 30 de Diciembre de 1836.- José Justo Corro.- A. D. José María Ortiz Monasterio.

Y lo comunico a vd. para su inteligencia y puntual cumplimiento.

Dios y libertad. México, Diciembre 30 de 1836.- José María Ortiz Monasterio.



### Bases Orgánicas de la República Mexicana. 14 de junio de 1843

Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 15 de junio del año de 1843, y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo.

EL C. Valentín Canalizo, General de División, Gobernador y Comandante general del Departamento de México.

Por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación se me ha dirigido, con fecha 12 del actual, el decreto que sigue:

«Antonio López de Santa-Anna, Benemérito de la Patria, General de División y Presidente provisional de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed:

Que la Honorable Junta Nacional Legislativa, instituida conforme a los supremos decretos de 19 a 23 de Diciembre de 1842, ha acordado, y yo sancionado con arreglo a los mismos decretos, las siguientes:

#### BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Título I. De la Nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión

Artículo 1.- La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.

Artículo 5.- La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo.

Título II. De los habitantes de la República

Título III. De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros

Título IV. Poder Legislativo

Título V. Poder Ejecutivo

Artículo 83.- El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones.

Artículo 84.- Para ser Presidente se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años y residir en el territorio de la República al tiempo de la elección.

II. Pertenecer al estado secular.

Artículo 85.- El Presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.

Artículo 86.- Son obligaciones del Presidente:

I. Guardar la Constitución y las leyes y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna.

II. Hacer que a los tribunales se les den todos los auxilios necesarios para la ejecución de sentencias y providencias judiciales.

Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

I. Publicar y circular las leyes y decretos del Congreso nacional y del Senado en su caso.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

III. Nombrar con aprobación del senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, y removerlos libremente.

IV. Expedir órdenes, y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.

V. Decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse.

VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las bases y las leyes.

VII. Expedir los despachos a todo empleado público cuando por la ley no deba darlos otra autoridad.

VIII. Suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.

IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.

X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la

administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.

XI. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.

XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes.

XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diere el Congreso.

XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

XVII. Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros.

XVIII. Celebrar concordatos con la Silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso.

XIX. Conceder el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios, o decretar su retención. Esta facultad la usará con acuerdo del Congreso, cuando se versen sobre asuntos generales; con audiencia del Consejo, si son sobre negocios particulares; y con la de la Corte de Justicia si versaren sobre puntos contenciosos. No se extiende dicha facultad a los breves sobre materias de penitenciaría, que, como dirigidos al fuero interno, no estarán sujetos a presentación.

XX. Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato período de sesiones, en que

corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas Cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este Artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

XXI. Declarar la guerra en nombre de la Nación, y conceder patentes de corso.

XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.

XXIII. Conceder cartas de naturalización.

XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.

XXV. Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de justicia y marcial, de los individuos del Consejo, y de los Gobernadores de los Departamentos.

XXVI. Conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley.

XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación.

XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios, en los términos y con las circunstancias que prescriban las leyes.

XXIX. Nombrar oradores del seno del Consejo, que concurren a las Cámaras cuando lo estimare conveniente, para manifestar o defender las opiniones del Gobierno.

XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

Artículo 88.- Además de los casos expresados en estas bases, el Presidente tendrá obligación de oír la opinión del Consejo en los negocios a que se refieren las facultades 4ª, 5ª y 18ª del Artículo anterior.

Artículo 89.- No puede el Presidente:

I. Mandar en personas las fuerzas de mar o tierra sin previo permiso del Congreso. El Presidente cesará en el ejercicio de sus funciones mientras mande las tropas, y solo será reputado como general en jefe.

II. Salir del territorio de la República durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso.

III. Separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los Supremos Poderes sin permiso del Cuerpo Legislativo.

IV. Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la República.

V. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del despacho del ramo respectivo.

Artículo 90.- Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Artículo 91.- En las faltas temporales del Presidente de la República quedará depositado el Poder Ejecutivo en el presidente del Consejo. Si la falta o ausencia pasare de quince días, el Senado elegirá la persona que deba reemplazarlo, la cual deberá tener las cualidades que se requieren para este encargo. Si la falta fuere absoluta, y no ocurriere en el año en que deba hacerse la renovación, se verificará la elección en el modo prevenido en los Artículos 158 y siguientes, y el nombrado durará el tiempo que faltaba a aquel en cuyo lugar entra.

Artículo 92.- El Presidente interino gozará de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin otra limitación que reducirse a dos meses el término de que habla el Artículo 90.

Una ley señalará el sueldo del Presidente y el que deba disfrutar el que le sustituya.

Título VI. Del Poder Judicial

Título VII. Gobierno de los departamentos

Título VIII. Poder electoral

Título IX. Disposiciones generales sobre Administración de Justicia

Título X. De la Hacienda Pública

Título XI. De la observancia y reforma de estas bases

Artículo 201.- Todo funcionario público antes de tomar posesión de su destino, o para continuar en él, prestará juramento de cumplir lo dispuesto en estas bases. El Gobierno reglamentará el acto del juramento de todas las autoridades.

Comuníquese al Supremo Poder Ejecutivo provisional para los efectos consiguientes. Sala de sesiones de la Honorable Junta Legislativa en México, a 12 de Junio de 1843. Manuel Baranda, presidente.- Cayetano Ibarra, vicepresidente.- Dr. José María Aguirre.- Ignacio Alas.- Basilio Arrillaga.- José Arteaga.- Pedro Agustín Ballesteros.- Pánfilo Barasorda.- José Ignacio Basadre. Manuel Díez de Bonilla.- José de Caballero.- Sebastián de Camacho.- Tiburcio Cañas.- Martín Carrera.- Crispiniano del Castillo.- José Fernández de Celis.- Luis G. de Chávarri.- José Florentino Conejo.- José Gómez de la Cortina.- Mariano Domínguez.- Pedro Escobedo.- Rafael Espinosa.- Pedro García Conde.- Simón de la Garza.- Juan de Goríbar.- José Miguel Garibay.- Antonio de Icaza.- Juan Manuel, Arzobispo de Cesarea.- José María Iturralde.- Juan Icaza.- Manuel Larraínzar.- Joaquín Lebrija.- Francisco Lombardo.- Diego Moreno.- Dr. Manuel Moreno y Jove.- José Francisco Nájera.- Juan Gómez de Navarrete.- Francisco Ortega.- Juan de Orbegoso.- Antonio Pacheco Leal.- Manuel Payno y Bustamante.- Manuel de la Peña y Peña.-

Tomás López Pimentel.- Manuel, Arzobispo de México.- Andrés Pizarro.- José María Puchet.- Andrés Quintana Roó.- Santiago Rodríguez.- Romualdo Ruano.- Juan Rodríguez de San Miguel.- Gabriel Sagaseta.- Vicente Sánchez Vergara.- Vicente Segura.- Gabriel de Torres.- Gabriel Valencia.- José Mariano Vizcarra.- Hermenegildo de Viya y Cosío.- José Manuel Zozaya.- Luis Zuloaga.- Miguel Cervantes.- Manuel Dublan.- Mariano Pérez Tagle.- Urbano Fonseca.- Manuel Rincón.- Juan José Quiñones, vocal secretario.- Juan Martín de la Garza y Flores, vocal secretario.- José Lázaro Villamil, vocal secretario.- José María Cora, vocal secretario.

Yo Antonio López de Santa-Anna, Presidente provisional de la República, sanciono las bases orgánicas, formadas por la Junta Nacional Legislativa, con arreglo a lo prevenido en los decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842, y en uso de las facultades que la Nación se ha servido conferirme, hoy 12 de Junio de 1843.-Antonio López de Santa-Anna.- José María Bocanegra, Ministro de Relaciones y Gobernación.- Pedro Vélez, Ministro de Justicia e Instrucción pública.- Ignacio Trigueros, Ministro de Hacienda.- José María Tornel y Mendivil, Ministro de Guerra y Marina.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno general en México, a 12 de Junio de 1843. Antonio López de Santa-Anna.- Al Ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Y lo comunico a V.E. para su inteligencia y exacto cumplimiento.

Dios y libertad. México, Junio 12 de 1843.- Bocanegra.- Exmo. Sr. Gobernador del Departamento de México».

Y para que llegue a noticia de todos, mando se publique por bando en esta capital y en las demás ciudades, villas y lugares de la comprensión de este Departamento, fijándose en los parajes acostumbrados y circulándose a quienes toque cuidar de su observancia. Dado en México, a 14 de Junio de 1843.- Valentín Canalizo.- Luis G. de Chávarri, secretario.

La Constitución de 1847

### ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE

1847

(21 de mayo de 1847)

En nombre de Dios, Creador y Conservador de las sociedades, el congreso extraordinario constituyente, considerando: Que los Estados mexicanos, por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía, y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer a la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823, y constituyeron después en 1824 un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de República popular representativa, y sobre la preexistente base de su natural y recíproca independencia; Que aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental; Que ese mismo principio constitutivo de la unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar, y en uso de sus amplios poderes, declara y decreta:

- I. Que los Estados que componen la unión mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución;
- II. Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados-Unidos Mexicanos;
- III. Que la acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de Enero y 4 de Octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República;
- IV. Que estos Códigos deben observarse con la siguiente

## ACTA DE REFORMAS

Artículo 15.- Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, y la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.

Artículo 16.- El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable.

La Constitución de 1857

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
(5 de febrero de 1857)

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SANCIONADA Y JURADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE, EL DÍA 5 DE FEBRERO DE 1857.

IGNACIO COMONFORT, Presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed:

Que el Congreso extraordinario constituyente ha decretado lo que sigue:

En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano.

Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1 de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para constituir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente

CONSTITUCIÓN política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día 16 de Setiembre de 1810 y consumada el 27 de Setiembre de 1821.

Título I

Sección I. De los derechos del hombre

Artículo 1.- El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Artículo 2.- En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes.

Sección II. De los mexicanos

Sección III. De los extranjeros

Sección IV. De los ciudadanos mexicanos

Título II

Sección I. De la soberanía nacional y de la forma de Gobierno

Artículo 40.- 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.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

Sección II. De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional

Título III. De la división de poderes

Artículo 50.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

#### Sección I. Del Poder Legislativo

Párrafo I. De la elección e instalación del Congreso

Párrafo II. De la iniciativa y formación de las Leyes

Párrafo III. De las facultades del Congreso

Párrafo IV. De la Diputación Permanente

#### Sección II. Del Poder Ejecutivo

Artículo 75.- Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.»

Artículo 76.- La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Artículo 77.- Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

Artículo 78.- El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de Diciembre, y durará en su encargo cuatro años.

Artículo 79.- En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el presidente de la suprema corte de justicia.

Artículo 80.- Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el día último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.

Artículo 81.- El cargo de presidente de la Unión solo es renunciable por causa grave, calificada por el congreso, ante quien se presentará la renuncia.

Artículo 82.- Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1 de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la suprema corte de justicia.

Artículo 83.- El presidente, al tomar posesión de su encargo, jurará ante el congreso, y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: «Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados-Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.»

Artículo 84.- El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el congreso, y en sus recesos por la diputación permanente.

Artículo 85.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente.

IV. Nombrar, con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del Artículo 72.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados-Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión.

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.

XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Artículo 86.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

Artículo 87.- Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinticinco años cumplidos.

Artículo 88.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 89.- Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al congreso del estado de sus respectivos ramos.

### Sección III. Del Poder Judicial

#### Título IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos

#### Título V. De los Estados de la federación

#### Título VI. Prevenciones generales

#### Título VII. De la reforma de la Constitución

#### Título VIII. De la inviolabilidad de la Constitución

#### Artículo transitorio

Esta Constitución se publicará desde luego, y será jurada con la mayor solemnidad en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes federales y de los Estados, no comenzará a regir hasta el día 16 de Setiembre próximo venidero, en que debe instalarse el primer Congreso constitucional. Desde entonces el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que deben continuar en ejercicio hasta que tomen posesión los individuos electos constitucionalmente, se arreglarán, en el desempeño de sus obligaciones y facultades, a los preceptos de la Constitución.

Dada en el salón de sesiones del Congreso, en México a cinco de Febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, trigésimo séptimo de la Independencia.- Valentín Gómez Farías, diputado por el Estado de Jalisco, presidente.- León Guzmán, diputado por el Estado de México, vicepresidente.- Por el Estado de Aguascalientes: Manuel Buenrostro.- Por el Estado de Chiapas:

Francisco Robles, Matías Castellanos.- Por el Estado de Chihuahua: José Eligio Muñoz, Pedro Ignacio Irigoyen.- Por el Estado de Coahuila: Simón de la Garza y Melo.- Por el Estado de Durango: Marcelino Castañeda, Francisco Zarco.- Por el Distrito federal: Francisco de Paula Zendejas, José María del Río, Ponciano Arriaga, J: M: del Castillo Velasco, Manuel Morales Puente.- Por el Estado de Guanajuato: Ignacio Sierra, Antonio Lemus, José de la Luz Rosas, Juan Morales, Antonio Aguado, Francisco P. Montañez, Francisco Guerrero, Blas Balcárcel.- Por el Estado de Guerrero: Francisco Ibarra.- Por el Estado de Jalisco: Espiridión Moreno, Mariano Torres Aranda, Jesús Anaya y Hermosillo, Albino Aranda, Ignacio Luis Vallarta, Benito Gómez Farías, Jesús D. Rojas, Ignacio Ochoa Sánchez, Guillermo Langlois, Joaquín M. Degollado.- Por el Estado de México: Antonio Escudero, José L. Revilla, Julián Estrada, I. de la Peña y Barragán, Estevan Páez, Rafael María Villagrán, Francisco Fernández de Alfaro, Justino Fernández, Eulogio Barrera, Manuel Romero Rubio, Manuel de la Peña y Ramírez, Manuel Fernando Soto.- Por el Estado de Michoacán: Santos Degollado, Sabas Itúrbide, Francisco G. Anaya, Ramón I. Alcaraz, Francisco Díaz Barriga, Luis Gutiérrez Correa, Mariano Ramírez, Mateo Echaiz.- Por el Estado de Nuevo León: Manuel P. de Llano.- Por el Estado de Oajaca: Mariano Zavala, G. Larrazábal, Ignacio Mariscal, Juan Nepomuceno Cequeda, Félix Romero, Manuel E. Goytia.- Por el Estado de Puebla: Miguel María Arrijoa, Fernando María Ortega, Guillermo Prieto, J. Mariano Viadas, Francisco Banuet, Manuel M. Bargas, Francisco Lazo Estrada, Juan N. Ibarra, Juan N. de la Parra.- Por el Estado de Querétaro: Ignacio Reyes.- Por el Estado de San Luis Potosí: Francisco J. Villalobos, Pablo Téllez.- Por el Estado de Sinaloa: Ignacio Ramírez.- Por el Estado de Sonora: Benito Quintana.- Por el Estado de Tabasco: Gregorio Payró.- Por el Estado de Tamaulipas: Luis García de Arellano.- Por el Estado de Tlaxcala: José Mariano Sánchez.- Por el Estado de Veracruz: José de Empáran, José María Mata, Rafael González Páez, Mariano Vega.- Por el Estado de Yucatán: Benito Quijano, Francisco Iniestra, Pedro de Baranda, Pedro Contreras Elizalde.- Por el Territorio de Tehuantepec: Joaquín García Granados.- Por el Estado de Zacatecas: Miguel Auza, Agustín López de Nava, Basilio Pérez Gallardo.- Por el Territorio de la Baja-California: Mateo Ramírez.- José María Cortés y Esparza, Por el Estado de Guanajuato, diputado secretario.- Isidoro Olvera, por el Estado de México, diputado secretario.- Juan de Dios Arias, Por el Estado de Puebla, diputado secretario.- J. A. Gamboa, por el Estado de Oajaca, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento, en los términos que ella prescribe. Palacio del Gobierno nacional en México, Febrero doce de mil ochocientos

cincuenta y siete.- IGNACIO COMONFORT.- Al ciudadano Ignacio de la Llave, secretario de Estado y del Despacho de Gobernación».

Y lo comunico a V. para su aplicación y cumplimiento.

Dios y libertad. México, 12 de febrero de 1857.

La Constitución de 1917

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS 1917

Título primero

Capítulo I. De las garantías individuales

Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Capítulo II. De los mexicanos

Capítulo III. De los extranjeros

Capítulo IV. De los ciudadanos mexicanos

Título segundo

Capítulo I. De la soberanía nacional y de la forma de Gobierno

Capítulo II. De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional

Título tercero

Capítulo I. De la división de poderes

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo

de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

## Capítulo II. Del Poder Legislativo

Sección I. De la elección e instalación del Congreso

Sección II. De la iniciativa y formación de las Leyes

Sección III. De las facultades del Congreso

## Capítulo III. Del Poder Ejecutivo

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Artículo 82.- Para ser Presidente, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el País durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del País hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al Estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o secretario general de Departamento Administrativo. Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo.

Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo: debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Artículo 85.- Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional el que designe la Comisión permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Artículo 86.- El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

Artículo 87.- El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "protesto guardar y hacer guardar la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido; mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Artículo 88.- El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión permanente en su caso.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para que los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del Artículo 76;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la prescripción de la amenaza 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 internacionales.
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial en los auxilios que necesite el ejercicio expedito de sus funciones;

- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. Derogada.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. Derogada.
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo 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.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 91.- Para ser Secretario del Despacho se requiere; ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Artículo 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que éste abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal<sup>1</sup>.

#### Capítulo IV. Del Poder Judicial

Título cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos

Título quinto. De los Estados de la federación

Título sexto. Del trabajo y de la previsión social

Título séptimo. Prevenciones generales

Título octavo. De las reformas de la Constitución

Título noveno. De la inviolabilidad de la Constitución

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.

**Frases Presidenciales. De Guadalupe Victoria a Vicente Fox:  
un cúmulo de experiencias. México 1822-2001**

“¡Dichoso yo si he acertado a llenar el extenso círculo de mis  
obligaciones para con la patria!”

Guadalupe Victoria

“El bien para todos, el mayor bien para mi patria”

Vicente Guerrero

“No demos más escándalo al mundo”

José María Bocanegra

“Estoy convencido de que sin gobierno no puede haber patria”

Anastasio Bustamante

“Conozco la insuficiencia en que me hallo, pero me sobrepongo  
a todo cuando recuerdo que soy mexicano”

Melchor Múzquiz

“Jamás me ha ocurrido la idea de abusar del poder, pero como  
hombre público debo cumplir con penosas obligaciones”

Manuel Gómez Pedraza

“La esperanza de que se observe la ley fundamental,  
es necesario que no sea ilusoria por más tiempo”

Valentín Gómez Farías

“No ha habido ningún secreto: la dictadura  
la ejercí por voluntad de la nación”

Antonio López de Santa Anna

“Aunque abrumado por el peso de mis deberes,  
gobernaré como se gobierna a un pueblo libre”

Miguel Barragán

“El gobierno debe cuidar que no se ofenda  
al buen sentido, al decoro y a la moral”

José Justo Corro

"Que las leyes no sean el martirio de las costumbres, porque las mejores  
instituciones son las que retratan fielmente el genio de los pueblos"

Nicolás Bravo Rueda

"Hay que restablecer las relaciones íntimas y cordiales  
entre todos los miembros de la familia mexicana"

Francisco Javier Echeverría

"No hay duda: los enemigos del benemérito general  
Santa Anna, son los enemigos de la patria"

Valentín Canalizo

"Obedeciendo al llamado de mi patria, me pongo,  
muy a mi pesar, al frente de sus destinos"

José Joaquín de Herrera

"A los niños se les engaña con juguetes,  
a los pueblos con palabras"

Mariano Paredes y Arillaga

"Confíad en mí como en vuestro padre, porque el gobierno  
no es más que el padre de una gran familia"

José Mariano Salas

"Procuraré que no tengamos más divisa que esta: patria y libertad"

Pedro María Anaya

"Es la más tremenda situación en que jamás se haya visto la república,  
he cumplido con mi deber y mi conciencia está tranquila"

Manuel de la Peña y Peña

"No he creído encontrar en este puesto un lecho de flores;  
estoy resuelto a todo lo que la suerte quiera depararme"

Mariano Arista Nuez

"Ningún gobierno tiene el derecho de oprimir a los pueblos"

Juan Bautista Ceballos

“Aspiro a que, aunque mis servicios sean pequeños, se vea que soy  
buen mexicano y que cumplo con honradez y lealtad”

Manuel María Lombardini

“Por mí no se vertió ni una gota de sangre ni a familia alguna  
hice derramar lágrimas, ni he vejado ni oprimido a nadie”

Martín Carrera

“He dispuesto continuar despachando por mí  
mismo los asuntos del gobierno”

Rómulo Díaz De La Vega

“Ni remotamente pensaba en ser el hombre designado por el  
voto público para dirigir los destinos del pueblo”

Juan N. Álvarez Hurtado

“Con la Constitución no se puede gobernar, un jefe de oficina  
tiene más facultades que el presidente de la república”

Ignacio Comonfort Ríos

“Entre los individuos como entre las naciones,  
el respeto al derecho ajeno es la paz”

“No reconozco fuente de opinión más pura que la opinión pública”

Benito Juárez García

“Este naufragio en que todo se pierde, y que no debemos  
contemplar sino como un castigo del cielo”

Félix María Zuloaga

“Yo no soy un traidor ni cedo en nadie en patriotismo”

Manuel Robles Pezuela

“¿Será que la Providencia quiere probar aún  
la virtud del pueblo mexicano?”

“Los males de México no están la política sino en la administración”

Miguel Miramón Tarelo

“Todo se explica en México por el principio católico; sin él,  
le estarán cerradas las puertas del porvenir”

José Ignacio Pavón

“Existe una gran diferencia entre gobernar y mandar: para gobernar se necesita arte, para  
mandar son bastantes la brutalidad y el hábito”

“Vencer sus pasiones es el primer paso en el arte de gobernar”

Maximiliano de Habsburgo

“En el cumplimiento de la Constitución y de las  
leyes de reforma, ni un paso atrás”

“No soy jefe de un partido sino ejecutor  
imparcial y desapasionado de la ley”

“Los mexicanos viven siempre en un estado de gran incertidumbre”

Sebastián Lerdo de Tejada

“Se apoderó de mí un invencible hastío de la vida pública”

José María Iglesias

"Me habéis visto fiel a la ley fundamental, y por acatarla y cumplir  
llevo enteramente tranquila mi conciencia"

Juan N. Méndez

"No soy más que un buen hombre enteramente inútil para la política"

Manuel González Flores

"La honradez ha sido la norma de mis acciones y la verdad he procurado  
en todo tiempo sea el austero sello de mis palabras"

Francisco León de la Barca

"Un buen gobierno solamente puede existir cuando hay buenos ciudadanos"

"Estoy más orgulloso por las victoria obtenidas en el campo de la  
democracia que por las alcanzadas en los campos de batalla"

"¡Sufragio efectivo, no reelección!"

Francisco I. Madero

"He aceptado con toda conciencia este papel. La historia  
resolverá serenamente sobre mi actitud"

Pedro Lascuráin Paredes

“Dejo la presidencia de la república, llevándome la mayor  
de las riquezas humanas... la honra”

Victoriano Huerta

“La presidencia, en este momento, es más bien  
tarea de soldado que de estadista”

Francisco S. Carbajal Gual

“A eso le tienen miedo los mexicanos, no a la opresión, no al servilismo,  
no a la tiranía; a la falta de pan, de casa y de vestido, y a la  
dura necesidad de no comer o sacrificar su pereza”

“Me siento herido. Una parte del país se alzó en armas para  
derribarme y la otra se cruzó de brazos para verme caer.  
Las dos me eran deudoras de una porción de cosas”

“Que ningún ciudadano se imponga y  
perpetúe en el ejercicio del poder”

Porfirio Díaz

“La libertad tiene por condición el orden”

“Para ser libre no basta quererlo, sino que es  
necesario también saberlo ser”

Venustiano Carranza

"Me hicieron diversos cargos, entre otros, el que era débil  
mi gobierno porque no había mandado asesinar  
a los miembros de la Convención"

Eulalio Gutiérrez

"Entre mi pesimismo impotente y el optimismo infundado... los rumores  
alarmantes se hicieron verdaderamente insoportables"

Roque González Garza

"Un gobierno, fuerte, estable, dentro del cual todas las tendencias  
y todos los intereses legítimos encontrarán amplísima cabida"

Francisco Lagos Cházaro

"No deberás disponer de la vida de nadie; sólo tendrás  
derecho a evitar que te arrebaten la tuya"

Adolfo de la Huerta

"Tengo tan buena vista, que desde Huatabampo  
alcancé a ver la silla presidencial"

"Aquí todos somos un poco ladrones. Pero yo no tengo más  
que una mano, mientras que mis adversarios tienen dos"

Álvaro Obregón Salido

“En el gallinero de la política, la gallina más alabada no es la que pone el mejor huevo, sino la que mejor sabe cacarearlo”

“Pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la nación de instituciones y leyes”

Plutarco Elías Calles

“La amistad de los Estados Unidos es sin duda lo que más anhela nuestro pueblo”

Emilio Portes Gil

“Al nopal lo van a ver cuando tiene tunas”

Pascual Ortíz Rubio

“Mi querida mamá: Quiero que sea mi primer acto y mi primera firma como presidente de la república, dirigida desde Palacio nacional, para ti”

Abelardo L. Rodríguez

"Me esforcé por servir a mi país y con mayor empeño al pueblo  
necesitado. CANCELÉ muchos privilegios y distribuí buena  
parte de la riqueza que estaba en pocas manos"

Lázaro Cárdenas del RÍo

"Educar no es tan sólo instruir"

Manuel Ávila Camacho

"Que todos los mexicanos tengan un cadillac,  
un puro y un boleto para los toros"

"Nunca aspiré a perpetuarme en el poder"

Miguel Alemán Valdés

"La patria es nuestra misión. Hoy, Mañana y siempre:  
honrémosla con nuestra conducta"

Adolfo Ruíz Cortines

"La libertad sin orden es anarquía, y el  
orden sin libertad es dictadura"

Adolfo López Mateos

"La injuria no me ofende, la calumnia no  
me llega, el odio no ha nacido en mí"

Gustavo Díaz Ordaz

"¡Arriba y adelante!"

"Lo que pasa es yo soy todo en este país"

Luis Echeverría Alvarez

"A los desposeídos y a los marginados,  
si algo pudiera pedirles sería perdón"

José López Portillo

"Haré de la presidencia de la república, el instrumento de dirección  
y servicio que diseñó el constituyente para conducir a la nación"

Miguel de la Madrid Hurtado

"Ni los veo, ni los oigo, ni los escucho"

"No se hagan bolas..."

Carlos Salinas de Gortari

“En los hechos me aplaudirán”

Ernesto Zedillo Ponce de León

“Hoy, hoy, hoy... hoy”

“En esta nueva época de ejercicio democrático, el presidente propone  
y el Congreso dispone. Esa es la nueva realidad del poder en México”

Vicente Fox Quesada