

241242



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"
DERECHO**

**BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA CENTRALIZADA.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

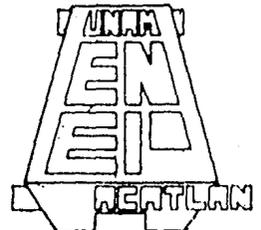
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

IGNACIO SEGURA GONZALEZ

ACATLAN, EDO. DE MEXICO.,

1986





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

El estudio de las Bases Constitucionales de la Administración Pública Centralizada, resulta ser muy interesante ya que son parte fundamental en las tareas que auspicia y promueve el Jefe del Poder Ejecutivo para adecuarlo a los procesos de desarrollo económico, político y social de México.

Es por esta razón, que he elegido este tema para realizar mi tesis, la que me lleva a estudiar y analizar la aplicación y efectos, desde sus primeros inicios y hasta el momento actual de la Administración Pública Central.

Concentraré mi estudio en relación al Poder Ejecutivo Federal, atendiendo exclusivamente a los hechos tal y como se dan en realidad y sobre todo en la conciencia de los mexicanos, donde buena parte de la vida pública nacional gira en torno a la institución de la primera magistratura, o mejor aún, en torno a la persona del Presidente de la República.

Tal fenómeno no constituye por cierto una mera apreciación, es como si no hubiésemos aprendido que por culpa del centralismo burocrático perdimos Texas, Nuevo México y la Alta California; como si no hubiera bastado el fallido intento

.../.

de la separación de Yucatán, para darnos cuenta que los Estados de una Federación intentan y desean ser tratados igual, tanto los del centro, como los fronterizos, y aún así reincidimos en el error. Esta situación no sobrevino a posteriori de la revolución o de la reforma, ni brota a los pocos días de consumada nuestra independencia; está vigente desde antes de esas épocas, tal y como si fuese un rasgo de incapacidad o ineptitud para gobernarnos por nosotros mismos. Es esto un estigma que nos heredaron las instituciones monárquicas, tanto las provenientes del Virreinato, como las oriundas de la precolonia.

Los libros de historia oficiales vituperan a Santa Anna por haber practicado un centralismo irreflexivo que originó a los Estados más alejados de la capital a la separación; sin embargo, el mismo gobierno que edita esos libros de texto comete el mismo error sin tener siquiera la disculpa de otros tiempos, pues con los modernos medios de comunicación las distancias se han acortado, ventaja con la que el Barón de Zempoala no contó. Sin perjuicio de que jamás se justificara su traición que costó a la patria la pérdida de la mitad de su territorio.

Así las cosas, el centralismo se recalca en los

Estados; en lo político mediante elecciones de sus gobernantes emanados no como un proceso democrático, sino como una de cisión unilateral arrojada del ombligo del país sin mayores consideraciones. Porque es esto lo que pasa con el P.R.I., el que selecciona candidatos; desde el escritorio en el Distrito Federal y con la sagrada venia del Presidente de la República se asignan gobernadores a todo el país.

Quienes son ciudadanos honestos, quienes contribuyen al gasto público en la forma proporcional y equitativa -- que establecen las leyes --según manda el precepto nacional-- a lo menos que aspiran y lo menos que merecen es elegir a sus gobernantes; si aciertan, a tener el derecho de acertar y si se equivocan, a tener el derecho, ¿Por qué no?, de equivocarse; pero a hacer suya la decisión.

En un sistema centralista como el que se vive, la población de los Estados ha perdido la esperanza de respirar en su terruño el aire de la democracia; sin embargo, una diferencia de unos cuantos votos puede escamotearse mediante la inefable alquimia electorera, pero la aplastante mayoría, al votar no solo en favor de un partido, sino en contra de un sistema caduco, corrupto y que sabe, utiliza cualquier truco para aniquilar la libre voluntad de los votantes, degollan

do por costumbre a la democracia esa mayoría aplastante, ya - esta cansada de ser burlada por dicho sistema.

Mediante ese mecanismo, se reafirma el carisma o ha lo mágico del Jefe del Estado, a quien el mexicano percibe a menudo tal como si fuera la Divina Providencia y como si de su mera voluntad pudieran proceder todos los bienes y todos los males.

Más sea lo que fuere, lo cierto es que la figura -- del Presidente de la República -tanto por las facultades de - que está investido, cuanto por la proyección emotiva princi-- palmente, que el pueblo depósita en él,- es la institución po - lítica más real y tangible de todas cuantas están consagradas en nuestro Código Fundamental.

Con esta premisa y por esta razón, no resulta ocio- so destacar -como en seguida lo intento hacer- una serie de - hechos que giran en torno al Ejecutivo, toda vez que ellos -- ayudaran a comprender mejor la estructura política de nuestra patria.

CAPITULO PRIMERO

PREMISAS HISTORICAS Y TENDENCIAS DEL GOBIERNO MEXICANO

En los Estados Unidos ha habido una tendencia -- muy arraigada a interpretar nuestras instituciones políticas en términos estrictamente norteamericanos. De acuerdo con -- esa escuela de pensamiento, inspirada en motivos patrióticos, nuestras instituciones políticas empezaron en 1776, y el período precedente sólo es de interés para el estudiante de historia colonial. Igualmente, desde que se logró la independencia de México en 1821, ha existido una tendencia a olvidar, negar o atacar las bases hispánicas de los hábitos políticos mexicanos, así como las técnicas y procedimientos administrativos. Ahora, sin embargo, en México como en los Estados Unidos, se empieza a ver una más equilibrada apreciación de la herencia política y administrativa anterior a la independencia. Sin caer dentro de la trampa de la Hispanidad, el Maestro Lucio Mendieta y Nuñez puntualiza la importancia de la experiencia colonial en México.

Aún más, México ofrece el ejemplo fascinante de una Nación americana en la cual el estudio de las ideas e instituciones políticas y administrativas precoloniales es del mayor interés. En el México de la preconquista, el Señor Azteca encabezaba la administración pública y era ayudado por la nobleza, el clero y la clase militar; es obvio que las subsecuentes teorías y prácticas españolas de gobierno, antes y --

después de la Independencia de México, no constituyeron una desviación marcada respecto a los patrones mexicanos indígenas que las precedieron. (1) Esta situación contrasta con la que priva en la América del Norte de habla inglesa, en donde el abismo entre los indios y los colonos ingleses, éstos con su experiencia política y religiosa, fue tan amplio como para ser prácticamente infranqueable. En algunos lugares de México, donde el español ni se habla ni es entendido y en donde las instituciones sociales y políticas precoloniales se guardan celosamente, el peso de la tradición es particularmente evidente. En tales regiones, la lealtad personal al jefe del grupo local aún constituye el vehículo administrativo principal, a través del cual son transmitidas las decisiones y medidas políticas de carácter cultural o regional. Las operaciones y procedimientos más impersonales y estandarizados de la administración pública moderna no se hallan en tales comunidades.

(1) Que tan fuerte en este sentido de continuidad, puede apreciarse por el hecho de que casi todos los historiadores mexicanos empiezan con la vida y civilización de los tiempos prehispánicos. Por ejemplo, el primer volumen completo de los cuatro que forman la recién publicada Historia de México, por José Bravo Ugarte, se llama "Elementos Prehispánicos". Vease también la famosa historia política de Justo Sierra, Evolución política del pueblo mexicano (México, D.F.: La Casa España en México, 1940), p.3-58. El número de agosto de 1943 de la Hispanic - American Historical Review contiene varios artículos relativos a este problema.

Este hecho explica uno de los mayores obstáculos en la administración pública mexicana. La tendencia del gobierno moderno, con multitud de actividades y organismos, es hacia la creación de sistemas uniformes para lograr eficiencia y economía. La dificultad en México, desde los días de la conquista española, ha sido siempre la existencia de tipos muy diversos de operación y control político, los cuales necesitan técnicas y métodos administrativos divergentes.

Antaño, las líneas de distinción fueron trazadas en términos de españoles; criollos (hijos de españoles nacidos en México), y meztizos (personas con sangre española e india mezcladas) y los indios. Todas estas diferencias han sido borradas por el derecho y, en gran parte, por las costumbres. Sin embargo, aún las administraciones mexicanas recientes, inspiradas por el más alto sentido de justicia e igualdad, se han dado cuenta de que varios millones de mexicanos presentan problemas políticos y administrativos especiales debido a que no han sido integrados aún dentro de la civilización nacional mexicana. (2)

(2) Cruz Ramírez Darío, Hacia una legislación tutelar para las clases indígenas de México (México, D.F.: Departamento de Asuntos Indígenas, 1940, p.40 y s.

Gamio Manuel, Hacia un México Nuevo (México, D.F., 1935 y

Molina Enriquez Andrés, Los grandes problemas nacionales (México, D.F.: A Carranza e hijos, (1909), p. 270 - 361 (Este último estudio fue publicado en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. V,)

Si es verdad que algunos elementos de la organización política precolonial se han prolongado al México contemporáneo, esto es más cierto por lo que se refiere a las instituciones de la Colonia. Las principales instituciones y conceptos administrativos introducidos por la España imperial en México -esto en, la Nueva España-, han conservado mucha de su vitalidad en nuestros días. La descentralización administrativa en los Estados Unidos representa una fuerte tradición porque aún antes de 1776 no existía ningún gobernador o Virrey de la Corona en Norteamérica. Cada colonia fué establecida por una ley orgánica propia, dirigía su propia vida política y tenía su propios procedimientos administrativos. Cuando la Independencia se llevó a cabo, esta descentralización estaba tan fuertemente atrincherada que la única solución práctica era el federalismo. En México la posición era exactamente la opuesta. La centralización política y administrativa de México bajo la Corona de España, representada por el virrey en la ciudad de México, estableció una tradición de jerarquía administrativa que ahora es más fuerte que nunca. El Presidente de la República no es solamente la cabeza política de la nación sino también el jefe administrativo en un sentido desconocido en los Estados Unidos. En el México moderno, así como en el México colonial, los únicos elementos reales de descentralización administrativa se encuentran allí

donde existe vida autónoma: en el gobierno municipal. En la época colonial, los ayuntamientos eran las únicas instituciones en las cuales se sostenían los elementos de administración local, autonomía y elección de funcionarios. Esta tradición aún y podría constituir el punto de partida para el resurgimiento de la autonomía regional y local.

La maquinaria administrativa de México difiere considerablemente de la del período colonial en un aspecto: La posición de la Iglesia Católica Romana. En el México colonial, la Iglesia no era solamente un cuerpo religioso y económico de primer orden, sino también una organización administrativa importante. Los campos de educación, la vida intelectual y la asistencia pública estaban casi completamente en sus manos. Aún la educación puramente técnica, la divulgación de los más avanzados artes y oficios, estaban en gran parte dentro de su dominio. En las ásperas condiciones de vida en México después de la conquista, la Iglesia fue investida con muchas funciones que no había tenido en la misma España. El Estado usaba a la Iglesia para muchas de estas tareas no solamente porque aprobaba las actitudes generales que ésta enseñaba (obediencia a la ley española, disciplina social, promesa de felicidad futura en el otro mundo), sino también porque la Iglesia era la única organización en España que tenía perso-

nal adecuado, adiestrado en la administración de vastos territorios y grandes masas de población.

En el México contemporáneo el campo de la administración pública se ha ensanchado tanto que todas las antiguas funciones de la Iglesia, con excepción de la religión, han sido trasladadas a dependencias públicas, federales o locales. La mayor parte de la lucha entre la Iglesia y el Estado Mexicano, en los últimos años, se debe a la raíz histórica del extenso campo administrativo de la Iglesia en el período colonial. La línea divisoria entre función administrativa e influencia política no es fácil de trazar.

Donde la Iglesia ha insistido sobre su derecho de rendir servicios y llevar a cabo funciones de una naturaleza puramente técnica y administrativa, el Estado ha querido mantener una posición de autoridad real. Como en otros países, la lucha por el poder político se ha llevado en México detrás de la cubierta de divergencia administrativa y funcionales. (3)

(3) Una opinión autorizada sobre este problema -- puede consultarse en Alfonso Toro, *La Iglesia y el Estado en México* (México, D.F.: Sría. de Gobernación, 1927); Emilio Portes Gil, *La Lucha entre el poder civil y el clero* (México, D.F., 1934); y Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales* (México, D.F.: Editorial "Polis", 1940), p. 99-163. Véase también J. Lloyd Mecham, *Church and State in Latin America* (University of North Carolina Press, 1934) p. 395-500

EPOCA PRE-COLONIAL.-Grupos Etnicos y la Organización de sus Gobiernos.-

En lo que actualmente es el territorio nacional habitaron, durante distintos períodos cronológicos y culturales anteriores a la Conquista, múltiples pueblos de diferente grado de civilización y cuya sola mención sería demasiado prolija. Los regímenes sociales en que estaban organizados se vaciaron en forma primitiva y rudimentarias traducidas en un cúmulo de reglas consuetudinarias que aún no se han estudiado exhaustiva e imparcialmente, pese a las concienzudas investigaciones de historiadores, sociólogos y antropólogos nacionales y extranjeros. Quizá la indagación minuciosa sobre la organización política de los pueblos pre-hispánicos que vivieron dentro del territorio de México, conduzca al conocimiento cabal de sus instituciones jurídicas, disipando dudas y rectificando posibles errores en que los investigadores de distintas disciplinas e inclinaciones hayan podido incurrir.⁽⁴⁾

Entre los pueblos primitivos destacan, a saber: los otomíes, nómadas que ocuparon regiones de los actuales Es

⁽⁴⁾ Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982. p. 43.

tados de Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Queretaro e Hidalgo, los olmeca y nonoalca en el centro del país; los zapote y mixteca en la región de Oaxaca; los xicalanga en la costa del Golfo; los maya-quiché en el Sur y en la península de Yucatán; etc. Historiadores, arqueólogos y antropólogos como Juan de Dios Arias, Alfredo Chavero, Vicente Riva Palacio, José Ma. Vigil y Julio Zárate nos hablan de tres civilizaciones: la otomí, la náhoa y la maya, que comprendieron diversos pueblos ó tribus.

"La más primitiva, la otomí del centro, antigua ocupadora del territorio, dicen, ni siquiera puede promiamente llamarse civilización. Agrupaciones de una familia a lo más que habitaban en una caverna sin Dios y sin patria. En un clima benigno no necesitaban vestirse, y solamente adornaban su cuerpo de plumas y figuras fantásticas. Vivían de los frutos naturales y de la caza, que era abundante, y acaso emplearon por único placer el uso en pipas del tabaco silvestre. Si llegaron por la necesidad del alma a formar seres superiores, inventaron los animales. Si tuvieron ritos, sólo fueron los funerarios que tiene que crear la pena del corazón. No teniendo ni ciudades ni ganados y conociendo la agricultura, no podían comprender la propiedad; y sin patria y sin ciudad debe haberles sido desconocida la guerra, y solamente podrían

tener riñas por enemistades de familia o en defensa de su hogar. Para éste tuvieron que inventar el fuego, y existe la tradición y se conmemoraba en ceremonias solemnes, de que lo encontraron frotando de punta un palo seco sobre el hueco de otro horizontal". (5)

En cuanto a la raza nahoá, los autores mencionados afirman que "se estableció ya con la civilización que -- traía ocupando en un principio el territorio del uno al otro Océano y escogiendo después de preferencia el lado del pacífico más propio para la agricultura. Generalmente los pueblos han pasado del estado cazador al pastoril; no habiendo aquí -- rebaños, la transición fue inmediatamente al agricultor. Hay motivos para presumir que la parte oriental de este continente, que era la más baja, permaneció algún tiempo bajo las -- aguas, y huellas hay de que en la occidental abundaron las lagunas. Así es que aquella civilización debió ser lacustre; -- pero no ha de entenderse que los nahoas formaron sus habitaciones en los lagos sobre pilotes, sino que se establecieron en las islas que en ellos había". (6)

(5) Historia Patria. Nueva Edición de México a -- Través de los Siglos. Tomo I, p. 176.

(6) IBID.

Por lo que concierne a la raza maya dichos historiadores afirman que "no es conocida ya con influencias extrañas que tenemos que estudiar después; y reduciéndonos sólo a la península maya, podemos decir que su terreno ha salido de las aguas y por lo mismo es posterior. El mismo nombre maya lo indica, pues es voz esa que quiere decir: la huella del agua o el sedimento de la tierra que el agua deja al escurrirse. Naturalmente llegaron después sus habitantes, y por ésto y por lo llano de la región no pudieron tener la época de las cabernas a pesar de ser pueblo monosilábico primitivo y debieron comenzar con la vida lacustre", concluyendo que "Así se establecieron los gérmenes de las tres civilizaciones que debían irse desarrollando en el transcurso de los siglos, hasta que la nahoa más perfecta y más poderosa, se extendiera y dominara en todo el territorio. (7)

Los primeros pobladores del territorio que actualmente comprenden los Estados de Yucatán, Campeche, Tabasco y Chiapas, y que pertenecían a la civilización maya, se agrupaban en diferentes pueblos como los itzaes, petenes, lacandones, choles y otros, "pero los principales y que constituían una nación de cierta importancia eran los itzaes, que habitaban en la laguna del gran Petén", que significa isla, (8) y cuyo rey se llamaba

(7) Op. Cit., pp. 176 y 177, del tomo I.

(8) Historia Patria. Tomo III, p. 125

Canek o serpiente negra. Esta dignidad gubernativa equivalía en mexicano a la patria "tecuhtli" y en maya a la de "ahau". El Canek, compartía el poder con el sumo sacerdote Kinkanet - "sin el cual no podía mandar ni resolver nada". "En los tiempos de la teocracia era el ahau el sumo sacerdote, y sabemos que cada nuevo jefe teocrático tomaba el nombre de Zammá, y eso aparece en la historia maya todo el primer período gobernado por él. Más no fue un solo quien gobernara en tantas -- centurias, sino que hubo una sucesión de muchos grandes sacerdotes llamados Zamná, como en el Petén hubo diversos reyes -- con el nombre de Canek. El Zamná tenía a sus órdenes al poder guerrero al Humpictok; pero cuando la evolución necesaria de los sucesos hubo el poder guerrero de tomar en sus manos el gobierno, el elemento sacerdotal quedó a su misma altura y dominando en sus determinaciones, y así vemos al Kinkanek -- al lado de Canek, sin que éste pueda hacer nada por sí solo.

"El Canek dominaba directa y absolutamente en su isla, en su ciudad, y era el rey de toda la nación establecida en el lago de Chalturia y sus islas. De éstas eran los -- principales, Tayassal, Tayza o Taitza y Motzkal. Cada isla -- tenía un señor o cacique que en ella mandaba; cada cacique dependía del Canek, pero éste tenía que resolver los negocios -- de importancia en junta con los ahau menores; si el asunto --

era grave, comunicábanlo a los indios principales y éstos al pueblo, y prevalecía la voluntad del común. Venía a constituirse una especie de federación en que el poder del pueblo, combinado con su fanatismo religioso, hacía omnipotente a la casa sacerdotal. En tiempo del último Canek los cuatro reyes de las otras islas con quienes consultaba, llamábanse Citcán, Ahumtán, Ahkín y Ahitcán, y lo hacía también con Ahatsí, uno de los principales personajes de su reino".

"En tiempos de la teocracia debemos figurarnos cada ciudad mandada por un gran sacerdote y todos los grandes sacerdotes dependiendo del sumo Zamná. Y como los lazos religiosos son mucho más fuertes que los comunes y civiles, se comprenderá fácilmente el porque de la largísima duración de aquellos imperios teocráticos". (9)

De la primitiva raza nahoa, descendieron múltiples pueblos o tribus, entre los que destacan los toltecas. Arribaron a los estados de la región central de la república mexicana, en el siglo VII de nuestra era. Guiados por su principal sacerdote llamado Huemac -el de las manos grandes-, pasando por lo que hoy es el Estado de Jalisco y se estable-

(9) Op. cit. Tomo III, p.p. 147 y 148. Consúltese también la historia de Yucatán de Fray Diego López Cogolludo, p.p. 177. s.s

cieron en Tolantzingo, que quiere decir, "lugar detrás de los tules", en el año 645. Se dice que los toltecas eran altos y fornidos, de facciones finas que les daban cierto aspecto estético. Su principal actividad era la agricultura, así como la industria de oro y plata y el tallado de piedras preciosas. En la astronomía fueron notables, pues contaban el tiempo con maravillosa precisión. Sustituyeron la escritura fonética por los jeroglíficos. Adoraron a tres deidades, Tonacatecuhtli, el sol, Texcatlipoca, la luna, y Quetzalcóatl, la estrella de la tarde. Su organización política, que es el tema que más interesa en la realización de esta tesis, tenían un gobierno sacerdotal o teocrático que después substituyeron por la monarquía, según el consejo del sabio Huemac. Su primer rey fué Chalchihuitlanetzin, hijo del señor chichimeca Ya cauhtzin, habiendo gobernado durante 52 años, o sea, un siglo tolteca, circunstancia que estableció la costumbre de que todos los monarcas permanecieran ese lapso en el poder y de que, si esta permanencia no se lograba por cualquier motivo, los nobles deberían asumir el gobierno hasta que se nombrara nuevo rey, concluído dicho período. (10)

(10) Con estas versiones, no concuerdan historiadores como Alfredo Chavero y José María Vigil, pues afirman que "nada, en efecto, -- más absurdo que el pueblo tolteca vencedor; y al mismo tiempo pidiendo un hijo de Icahuitzin para hacerlo su rey. Nada más inverosímil que sus períodos de 52 años para la duración de los reinados, que obligan al historiador a hacer morir al primer rey precisamente al fin de ellos, y que no permiten que los otros monarcas mueran antes de terminar su período". (Op. cit. Tomo V, p. 53)

El gobierno de los reyes toltecas era absoluto y hereditario, aunque se supone que Chololan y Teotihuacán tenían un régimen sacerdotal propio que se compartía con el monárquico dentro de una especie de descentralización.

Observamos claramente que los reyes toltecas, heredaban a sus progenitores, el mando o el cetro, como sumos sacerdotes de su pueblo. Al compartirlo, además de delegar funciones, se iba creando lo que ahora llamamos o conocemos como sistema monárquico.

La desaparición del imperio tolteca, originó el establecimiento en el Valle de México de múltiples pueblos independientes entre sí que no pudieron constituir una verdadera nación, habiendo sido unos tributarios de otros.

También se observa aquí que por lo visto jamás hubo unificación de criterios, por falta de sensibilización o concientización en sus dirigentes, que no supieron dominar o controlar a sus pueblos y por ende a sus moradores.

Es de pensarse que al retribuirse o pagarse unos con otros, existía cierta reciprocidad real y tangible en favores que se hacían mutuamente entre ellos.

Tales pueblos, entre otros, fueron los chalca, los xochimilca y cuitlanaca, los alcolúa que fundaron Texcoco, y los tepanecas, que establecieron Atzacapotzalco. Entre los dominios de estos pueblos, los aztecas buscaron el lugar prometido por su dios, tribu en la que, según dichos autores, "iba a personalizarse la nueva marcha de la civilización y de la religión nahoas". (11) El nombre de este pueblo obedece a que era oriundo de un sitio llamado "Aztlán", que quiere decir "lugar de garzas" y sobre cuya ubicación existen diferentes opiniones, siendo la más aceptada la que se localiza en las costas del Estado de Sinaloa. Hay que recordar que los aztecas también se denominaban "mexicas" en razón que su principal deidad, Huitzilopochtli -colibrí siniestro- igualmente se llamaba "mexi". (12) Durante su peregrinación, cuyo comienzo se hace remontar al siglo IX de nuestra Era, el gobierno de los aztecas o mexicas era teocrático, pues cuenta la leyenda que sus sacerdotes, como voceros de Huitzilopochtli o Mexi, los guiaron durante quinientos años hasta encontrar el lugar prometido para fijar en él su residencia definitiva, que fue, como se sabe, Tenochtitlán, fundada en el

(11) Op. cit., Tomo VI., p. 122.

(12) Cfr. Francisco Javier Clavijero: "Historia Antigua de México". Del nombre "mexi" se deriva el de "Mexicatli", que antiguamente según Fray Bernardino de Sahagún, se decía "Mexitli", el cual se componía de "ME", y "que es Metl por el maguey", y de "Citli" por la liebre, y así se dice "Mexicatli"; mudándose al c en x corrompese y dícese "Mexicatli". Véase también Historia General de las cosas de la Nueva España.

año 1325 y cuyo nombre hicieron en honor de Tenoch, el sacerdote que los conducía, o para denotar los signos de dicho lugar, ya que significa "lugar de tunal sobre piedra". Inteligentes interpretaciones de jeroglíficos y códices concluyen que los aztecas recorrieron en su secular peregrinación vastas y extensas regiones de Michuacán, voz que expresa "tierra de los que poseen el pescado", conviviendo en situación de inferioridad con los tarascos, de quienes, se dice, tomaron el sanguinario culto de los sacrificios humanos, tan diferente de la religión astronómica de las nahoas.

Una vez que los aztecas o mexicas se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y en el hubieron fundado la ciudad de Tenochtitlán, su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes. Este régimen aristocrático - teocrático fue substituído por la forma monárquica electiva, a imitación de los sistemas gubernativos en que estaban organizados los pueblos circunvecinos. El monarca era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que debían ser "señores de la primera nobleza, comúnmente de sangre real, y de tanta prudencia y probidad, cuanta se necesitaba para un cargo tan importante". (13) El cargo de elector no era perpetuo, pues ter-

(13) Fco. S. Clavijero: "Historia Antigua de México. Tomo I, p. 308, edición 1826.

minaba al realizarse la elección del monarca, pudiendo los nobles volver a designar en él a la persona que lo hubiese ocupado. Bajo el gobierno de Izcoatl el cuerpo electoral fue aumentado a seis miembros con el ingreso de los señores de Acolhuacán y de Tacuba.

La facultad para elegir rey no era irrestricta, sino condicionada a la costumbre de que el designado debería pertenecer a la casa real, pues como afirma Clavijero "para no dejar demasiada aptitud a los electores, y para evitar, en cuanto fue posible, los inconvenientes de los partidos y de las facciones, fijaron la corona en la casa de Acamapichtzin, y después establecieron por ley que al rey muerto debía sucederlo uno de sus hermanos, y faltando éstos uno de sus sobrinos, uno de sus primos, quedando al arbitrio de los electores el nombramiento del que más digno les pareciese.

(14). Fácilmente se comprende, que las ideas expuestas, que el régimen monárquico en que estaba organizado gubernativamente el pueblo azteca era electivo y dinástico, habiendo sido aristocrática la fuente del poder, pues, según dijimos, sólo los nobles podían fungir como electores, sin que ninguna otra clase social haya tenido injerencia en el nombramiento del monarca.

(14) Op. Cit., Tomo I, p. 308

Por su parte, Clavijero asevera que "tenía el - rei de México, así como el de Acolhuacán, tres consejos su- - premos, compuestos de hombres de la primera nobleza, en los - cuales se trataban todos los negocios pertenecientes al go- - bierno de las provincias, a los ingresos de las arcas reales, - y a la guerra, y el rei, por lo común, no tomaba ninguna me- - dida importante sin la aprobación de los consejeros". (15)

Es interesante determinar si existía un "Estado Mexicano" precortesiano. Romerovargas Iturbide contesta - - afirmativamente esta cuestión, señalándole inclusive sus lí- - mites territoriales. (16) El mismo autor, no sin exageración, - afirma que "Su organización (la del Estado Mexicano) corres- - ponde a un orden constitucional consuetudinario de carácter - federal, similar en cuanto al fondo al sistema inglés y en - cierta forma parecido al romano, en cuanto superposición de - uno o varios regímenes municipales sobre todo un país". (17)

(15) México a Través de los Siglos. Tomo VIII, p.p. 248 a 250 y 302 a 306 y s.s.

(16) "Al norte lindaba con pueblos nómadas, sin límite -- preciso, al oriente con el Golfo de México entre los ríos Pánuco y Alva- rado, al sur el Istmo de Tehuantepec y el Océano Pacífico". Sostiene que "Enclavados en este territorio, quedaban libres: Cholula, Huejostzingo y Tlaxcala" y "excluidos los territorios de la Huasteca, parte de la re- - gión mixteco-zapoteca y Anolmalco (Tabasco, Campeche y Yucatán)".

(17) Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, - - p.p. 162 y 163

Ese "federalismo" lo basa en la existencia de "autonomías lo cales" de municipios rurales en que estaban organizados los pueblos autóctonos y "cuyas características fueron: la auto-suficiencia de recursos económicos y la autonomía jurídica, política y religiosa de cada uno de ellos". (18)

Puede argumentarse que dentro del marco territorial que dicho autor describe, no existía "un" Estado, sino varios, autárquicos y autónomos entre sí como los polis griegos y cuya población estaba integrada por diferentes comunidades nacionales en el sentido sociológico del concepto. Cada una de ellas tenía sus propias costumbres y religión y -- distinta lengua o diversos dialectos. El pueblo azteca, por el llamado "derecho de conquista", las tenía sojuzgadas sin haber inspirado a formar con ellas ninguna unidad nacional, puesto que no pretendió imponerles sus costumbres sociales ni su organización política. La sola vinculación entre los mexica y los pueblos que rodeaban su territorio era el tributo a que por la fuerza los constreñían y que no únicamente era de índole económica sino en ocasiones de carácter militar.

(18) I.D.E.M., p. 171.

LA CONQUISTA Y EL GOBIERNO EN1521

El Imperio Azteca, como consecuencia de las guerras que sostuvo contra los tecpanecas, se extendió por el Valle de México hasta Cuernavaca, y su soberano, Moctezuma I, llegó hasta las costas del Golfo de México y por el sur hasta Oaxaca.

La crueldad de los aztecas originó el odio y el temor de los pueblos vecinos, particularmente los tlaxcaltecas, que no dudaron más tarde en aliarse con los españoles para combatir esta teocracia sanguinaria. A pesar de todo, el Imperio creció, y en tiempos de Moctezuma II (1502-1520) sus posesiones se extendieron hasta Tehuantepec y Yucatán.

Los primeros contactos de los españoles con tierra mexicana se efectuaron en 1517, cuando la expedición mandada por Francisco Hernández de Córdoba fue a dar con las costas de Yucatán. Hubo otra exploración al año siguiente, dirigida por Juan de Grijalva, el cual decidió al gobernador de Cuba, Diego Velázquez, a enviar una fuerte expedición al mando de Hernán Cortés. Este se hizo a la mar con once navíos, seiscientos hombres, diez y seis caballos y quince pie

zas de artillería. Después de vencer a algunas tribus mayas de Tabasco, el 22 de abril de 1518. El día 3 de mayo del siguiente año llega y funda la ciudad de la Villa Rica de la Vera Cruz. Más tarde se alía a los tlaxcaltecas y conquista Cholula, marchando por fin a Tenochtitlán, donde Moctezuma Xocoyotzín, obligado por las circunstancias, lo recibió amablemente. No obstante, Cortés, sabedor de que los indígenas habían atacado la guarnición española dejada en Veracruz, no vaciló en apresar a Moctezuma en calidad de rehén. Entre tanto, Velázquez, celoso de los éxitos de Cortés, envió una expedición contra él, al frente de la cual se puso Pánfilo de Narváez. Al conocer esta noticia, Cortés dejó un destacamento en Tenochtitlán al mando de Pedro de Alvarado, y salió a hacer frente a las tropas de Narváez a las cuales derrotó completamente en Cempoala. Se incorporó el grueso del ejército vencido y volvió a Tenochtitlán, donde la crueldad y falta de tacto de Alvarado habían provocado una sublevación Azteca. A instancias del propio Cortés, Moctezuma dirigió la palabra al pueblo para calmarlo, pero fue lapidado por la multitud. Ante esta trágica y adversa situación, los españoles decidieron evacuar la ciudad durante la "Noche Triste" del 30 de junio de 1520. A costa de grandes esfuerzos y numerosas pérdidas, los soldados de Cortés llegaron a la llanura de Otumba, donde un ejército azteca de 100,000 hombres les cerraba el paso y estaba dispuesto a acabar con los ex-

tranjeros blancos. A pesar de la enorme inferioridad numérica, Cortés tuvo la habilidad de apresar al jefe indígena y éste provocó la desbandada general. Esta resonante victoria le llevó de nuevo a Tenochtitlán, a la que puso sitio. Tras 75 días de heroica defensa de los aztecas, al frente de los cuales se hallaba Cuauhtémoc (Guatimoztín), la ciudad cayó definitivamente en manos de los españoles (13 de agosto de 1521). El jefe azteca fue hecho prisionero y torturado por negarse a indicar donde tenía escondido el supuesto tesoro. Conquistada la capital, el dominio español se impuso rápidamente en todo el país, iniciándose así el llamado período colonial.

"El mundo indígena, representando para los españoles por México-Tenochtitlán, estaba gobernado por un Hueytlatoani que acordaba en el seno del Consejo Supremo reunido en el Tlatocan. Aquí, el emperador o rey, como equivocadamente lo llamaron los occidentales, se inspiraba en el interés de la comunidad ya que tenía los ojos y los oídos de Dios". (19)

"La crisis que produjo la conquista de México -

(19) Díaz Serrano Ing. Jorge. México "Cuatro Crisis de su Historia". Editorial Mayaqui, S.A. de C.V. Primera edición. Pág. 23. 1982.

se puede entender con sólo destacar y pensar en el enfrentamiento entre los antecedentes hispánicos u occidentales y -- los del mundo indígena. Este de pronto se vió penetrado y -- parcialmente destruído por instituciones que tuvieron otras finalidades económicas, políticas, religiosas y militares y por las orientaciones culturales que España impuso; por ejemplo, las derivadas del cristianismo o de los contrastados a ciertos del concepto de deber político de los reyes de España. Esta concepción se tradujo, por ejemplo, en las Nuevas Leyes (1540) y, luego de varios trabajos de codificación, se llegó finalmente a la Recopilación de las Leyes de Indias -- (1680-1681). Estas legislaciones, con rasgos occidentales -- humanitarios y de justicia, sirvieron de base para que se materializaran los trabajos de transculturización occidental -- en México y en toda la América Hispana. A pesar de su solidez, no pudieron borrar o ahogar las aportaciones indígenas, también culturales y económicas, heredadas del mundo anterior a Cristóbal Colón. España tuvo que respetar los propiedad -- agraria comunal (Calpulli) e introducir su economía con no -- pocas dificultades en la sociedad de trueque indígena, donde, a veces, se utilizaba el cacao como moneda. (Como dato curioso diré que, en ocasiones, "se falsificaba" horadando la semilla con una espina de pescado y sacando con una pequeña espátula la sustancia que se reemplazaba con tierra).

Sin embargo, el imperialismo y el mercantilismo a través de la encomienda explotó colonialistamente a los naturales en las minas, en el campo y en la construcción. - Esas encomiendas pasaron de ser perpetuas a dos y a tres vidas, hasta que desaparecieron. Aún así, se siguió explotando el trabajo indígena, remunerado con pagos realmente simbólicos. Ciertos grupos indígenas vivieron acasillados en las haciendas agrícolas y ganaderas. Es decir, habitaban la vivienda proporcionada por el amo y a cambio estaban obligados a prestar toda clase de servicios a cualquier hora. La situación de los acasillados fue uno de los males que contribuyeron a desencadenar la revolución de independencia". - (20)

ETAPA COLONIAL Y ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

Los estudiosos sobre México no han omitido el período colonial, pero este ha sido tratado como algo política y administrativamente sui generis. (21) Debido a su amplia extensión, notable unidad y larga duración, el Imperio

(20) Op. Cit., Págs. 19 y 20.

(21) Esto no ha sido cierto respecto a las instituciones sociales y culturales y a factores como la composición racial de la población. En materias semejantes no se puede escapar a las implicaciones del desarrollo colonial en el período moderno.

español ha sido un campo particularmente atractivo para el antropólogo social. Sin embargo ha sido débil el esfuerzo para delinear el impacto de las instituciones políticas coloniales sobre el México recién independiente y sobre el moderno. Esto es lamentable, porque México representa hoy a los ojos del observador muchas tendencias cuyo trazo puede seguirse directamente desde su primer precedente colonial. Esto es cierto sobre todo en el campo de la administración pública.

En un estudio sobre la administración pública mexicana contemporánea es necesario que se comprendan las características de la administración colonial de la Nueva España. Algunas de tales características adoptaban deliberadamente medidas políticas destinadas a lograr determinados objetivos y a tratar problemas particulares. Otras obtuvieron un desarrollo natural por las costumbres, la experiencia y la conveniencia.

El período colonial de la historia mexicana cubre un lapso de trescientos años durante los cuales, naturalmente, ocurrieron muchos cambios. No es éste el trabajo adecuado para trazar el desarrollo de la administración colonial a lo largo de esos tres siglos. Sólo resumiré las tendencias

generales y anotaré las prácticas que llegaron a institucionalizarse y perduraron. El problema se simplifica en cierto modo porque en el período colonial no hubo innovaciones frecuentes ni grandes cambios durante el gobierno de Carlos III, en las postrimerías del siglo XVIII, se intentó hacer una reforma sustancial; pero fue demasiado tarde para que ésta lograra su propósitos. En cambio, se convirtió en uno de los factores que precipitaron el movimiento de independencia. --

(22) Así como el ocaso del Imperio Español se caracterizó por instituciones administrativas que se habían desarrollado en México durante los primeros cincuenta años después de la conquista.

El sistema administrativo de la Colonia se basa en una serie de supuestos fundamentales, cuya naturaleza condicionó, en sustancial medida, toda su filosofía de gobierno. Influyeron ellos en la estructura gubernamental, y al final sirvieron como criterio para determinar el éxito o el fracaso del sistema imperial. Es inútil señalar que si la política imperial española hubiera sido diferente, quizá

(22) Se dice que la reforma implicaba, principalmente, el establecimiento del sistema de intendencias. Para estudiar este movimiento de reforma, veáse Lillian Stelle Fisher, *El Sistema de Intendencias en Hispanoamérica*. (Berkeley 1929), Donald E. Smith, *El Virrey de Nueva España*. (Berkeley 1913), y Lillian S. Fisher, *Los Antecedentes de la Guerra para la Independencia Mexicana*. (Boston 1934).

el Imperio hubiera durado más. Hay cierta inclinación a atribuir el colapso del Imperio al mantenimiento de un sistema administrativo inflexible que impedía el autogobierno de las colonias y que aplastaba las incipientes tendencias democráticas en cualquier punto que aparecieran. (23) Nada se ganaría con aventurar la suposición ingenua de que si se hubieran desarrollado en América comunidades democráticas con gobiernos propios, se habría impedido la decadencia y el colapso del Imperio. Los españoles habrían visto la situación como índice del fracaso imperial.

Desde el principio mismo, pueden advertirse -- dos ideas como fuerzas motivadoras de la Conquista y de la colonización española en el Nuevo Mundo. Estas ideas prevalecieron hasta el final del mismo Imperio. La primera y más importante consistió en considerar a este como una reserva económica destinada a explotarse con eficacia para que produjera una corriente de riqueza cada vez mayor hacia el tesoro real. (24) La política mercantilista quizá haya sido desastrosa para España y falaz en sus supuestos económicos, pero saturó totalmente el sistema español. Se usó para justificar

(23) Clarence H. Haring, *El Imperio Español en América* - (Nueva York: Oxford University Press, 1947) los primeros motivos del movimiento revolucionario p. 346.

(24) Haring, *Op. Cit.*, p. 313-314.

una estructura fiscal cada vez más restrictiva; para prohibir las empresas agrícolas e industriales de la Colonia que compitieran con las de la Metrópoli, y para establecer monopolios comerciales rígidamente controlados. Dio al sistema administrativo su ración d'etre y lo proveyó del criterio fundamental para medir su éxito. (25)

En segundo lugar, el Imperio se consideró como una gran empresa misionera por la que los beneficios del cristianismo se ponían al alcance de un número indeterminado de indígenas. Desde los primeros viajes de exploración, el sacerdote fue compañero constante del conquistador. Hubo períodos en los que faltó el celo del misionero y pareció casi olvidado; pero siempre se inflamaba de nuevo. Los últimos días del Imperio en la Nueva España presenciaron una ampliación más de los dominios españoles hacia el Norte, a lo largo de la costa del pacífico, hecha por grupos de conscientes y devotos frailes franciscanos. De acuerdo con esta segunda premisa fundamental, se mantuvo entre el Estado y la Iglesia la más estrecha relación, la cual había sido asegurada desde que España se aventuró por primera vez en empresas de exploración y colonización. La bula del 16 de diciembre de 1501,

(25) Herbert I. Priestley, José de Galvéz, Visitador General de Nueva España (Berkeley, 1916), p. 76

expedida por el Papa Aléjandro VI, cedió a los reyes españoles y a sus sucesores todos los diezmos eclesiásticos de las indias, a cambio de que la Corona española asumiera plenamente la responsabilidad de propagar la religión cristiana entre los indígenas, fundando iglesias y dotándolas de preladados. (26) Así, el sistema administrativo del Imperio español debe ser considerado desde el punto de vista de sus finalidades tanto religiosas como económicas.

No se infiere de ahí que no hayan intervenido otros factores y motivos. Más de un administrador colonial, lo mismo en Europa que en América, mostró profunda perspicacia y amplia comprensión que trascendieron en mucho los estrechos límites impuestos por los objetivos económicos y religiosos mencionados. Ello no obstante, si se le observa en su integridad, la política colonial española parecería desafiarse cualquier interpretación que no incluyera la filosofía mercantilista y el fervor religioso de los misioneros, factores ambos siempre evidentes.

Una vez reconocidos el supuesto religioso y el económico, otros rasgos relativos de la política fundamental embonan fácilmente en su sitio. La realización de los obje-

(26) Haring, Op. Cit., p. 180

tivos fundamentales dependía del mantenimiento de un control rígido desde el asiento de la autoridad central en España. Las técnicas administrativas que llegaron a caracterizar al sistema deben considerarse como ideadas para asegurar ese control. Aparte de la estructura orgánica de un vasto sistema de legislación detallada, la técnica más importante, y tal vez la más efectiva, destinada a asegurar la constante orientación hacia los intereses de la Metrópoli, la constituía una constante renovación del personal administrativo con españoles nacidos en España, o "gachupines", como llegó a llamárseles en la Nueva España. Esta política de control de todos los altos puestos administrativos, que se extendía a la Iglesia y aún a la vida económica de las colonias. Una amplia variedad de posiciones gubernamentales y privadas, así como ciertas profesiones, estaban cerradas a los criollos: ya no decir que a mestizos e indios. (27) Así, pues, el sistema administrativo español, en su desarrollo inicial y en sus ulteriores reformas, estaba fundado sobre las premisas de la teoría mercantilista, matizado por una casta religiosa e ideado para sostener la supremacía peninsular por medio de una jerarquía muy centralizada y compuesta, en su mayor parte, de españoles nacidos en España y dóciles a los intereses metropolitanos.

(27) Alexander Humbolt, Ensayo Político sobre el Reino de la nueva España.

En ningún punto del estudio de la administración colonial española deben olvidarse estos factores. Sin embargo, por otra parte debe recordarse que España había superado mucho, en su desarrollo político, la etapa del despotismo arbitrario. La influencia de la Iglesia tendía a promover un benigno paternalismo, particularmente a la población indígena, mitigando así las asperezas del control político. Sin embargo, el influjo de los religiosos no cuenta por sí solo para determinar el contenido ético del sistema. No explica el estricto apego al gobierno de la ley o al genuino interés por el buen gobierno expresado con tanta frecuencia en grandes porciones de legislación benévola. (28)

La España de los conquistadores era también la España de Suárez, de Victoria y de Mariana; y las instituciones que los españoles llevaban consigo o tenían la mentalidad de grandes dirigentes del pensamiento jurídico y político. (29) El Imperio tenía poderosas motivaciones económicas y religiosas y fue construido por hombres con voluntad de hierro que buscaban el poder y la gloria. Algunas de sus instituciones --

(28) La Legislación para las Colonias fue muy voluminosa. Hacia 1635 ya se habían expedido alrededor de 400 000 cédulas reales, -- las cuales León Pinelo redujo a 11 000 leyes. José Torres, Noticias Históricas sobre la recopilación de Indias (Buenos Aires 1929), p. 20-23

(29) Haring, Op. Cit., p. 28, señala que "de todos los pueblos colonizadores de los tiempos modernos, el español tenía la mentalidad más legalista".

fueron concebidas con criterio estrecho y produjeron el estancamiento y la decadencia. Era al mismo tiempo una empresa política, económica y social (muy grande) que comprendía tanto a los mejores elementos como a los más indeseables de la civilización española.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA COLONIAL

En su forma básica, la organización administrativa del Imperio Español puede clasificarse como jerárquica. La autoridad se origina en el Rey de España y derivaba de -- censo hacia el Consejo de Indias, los Virreyes y los Capitanes Generales del Nuevo Mundo, y a los Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores y Regidores en la base piramidal. En los últimos años del Imperio, el puesto de intendente sustituyó al de corregidor, al del alcalde mayor, y en algunas ocasiones al de gobernador. Sin embargo, representar la estructura como estrictamente jerárquica sería incurrir en burda simplificación. La autoridad no fluía sólo a través de las líneas indicadas. Virtualmente ningún funcionario o nivel gubernamental inferior al rey gozaba de plenos poderes en ninguna materia de Estado. En España, el Consejo de Indias tuvo casi plena autoridad en los primeros años de su existencia; pero con el tiempo llegó a compartir la autori--

dad económica con el Consejo de Finanzas. (30)

En la Nueva España, como en todos los dominios españoles de ultramar, el virrey llegó a hacer mucho menos importante de lo que su título indicaba. Desde temprana fecha se vió rodeado de limitaciones legislativas, y muchos de sus actos se sujetaron a la aprobación del Gobierno peninsular. (31) Además, compartió su autoridad con el cuerpo judicial y casi administrativo denominado la Audiencia. (32) En asuntos de gran importancia estaba obligado a consultar con la audiencia, constituida en Consejo conocido por "real acuerdo" (33) Naturalmente, la gran lejanía de España y la lentitud en las comunicaciones hacían necesario que el virrey actuara en buen margen a discreción, sobre todo en asuntos mi-

(30) E. Schafer, El C.R. y S.I. Sevilla, 1935-1947.

(31) Carlos Pereyra, Historia de América española: México (Madrid 1924), p. 220.

(32) Roger B. Merriman, La fundación del Imperio Español en el Viejo Mundo y la Nueva España (4 volúmenes, Nueva York, 1918-1934) Vol. III pag. 653. En la Nueva España el virrey tenía que tratar en dos audiencias. Era presidente de una en la ciudad de México, pero había - otra en Guadalajara, provincia de Nueva Galicia, presidida por el Gobernador.

(33) Priestley, Op. Cit.; Merriman, Op. Cit.; Vol. III, p. 646-647. Acerca de la Audiencia, Haring dice lo siguiente: "Era el -- centro, la médula del sistema administrativo y el freno principal contra la opresión y la ilegalidad de los virreyes y gobernadores. Los virreyes llegaban y se iban; pero la Audiencia era un cuerpo más permanente que -- adquirió una larga trayectoria de la tradición corporativa". (Op. Cit., P. 136).

litares. Su autoridad legislativa estaba también limitada y sujeta a revisión en España. Por otro lado la Audiencia podía someter a juicio los actos del virrey cuando una persona agraviada apelaba a ella. (34) Finalmente el virrey tenía poco o ningún control sobre el personal de la Audiencia o sobre gobernadores subordinados, quienes generalmente eran designados desde España y podían comunicarse con las autoridades metropolitanas por encima del virrey. (35)

Además de la división de la autoridad y de la responsabilidad en España y en la ciudad de México, había una amplia descentralización funcional en el sistema español. Tribunales especiales hacían justicia sumaria a los asaltantes de caminos, otros se encargaban de los casos relacionados con las rentas y conocían de asuntos relacionados con las cuentas públicas. (36) El gremio de los comerciantes, conocido como el Consulado, cuerpo casi gubernamental, actuaba como tribunal en los negocios mercantiles privados, contratava la recolección de algunos impuestos gubernamentales y, mediante convenios, se hacía cargo de las obras públicas. (37)

(34) Recopilación de Leyes de Indias, Lib. II, TIT. XV, Ley XXXV.

(35) Haring, Op., Cit., p-120.

(36) Priestley, Op. Cit., p. 65-69

(37) Ibid., p. 70-74; Instrucción reservada que el Conde de Revillagigedo dió a su sucesor en el mando, Márquez de Branciforte -- (México 1831); párrafos 192 y 193.

A fines del siglo XVIII, el Cuerpo de Minería se convirtió en un organismo semiautónomo, legislativo, judicial y administrativo, con autoridad en todos los asuntos de esa rama.

(38) La Iglesia a través de su organización secular y monástica y con apoyo del rey, proporcionaba instituciones educativas y de asistencia pública en los principales centros de población, y tenía influencia pacificadora en la frontera.

(39) Además, por medio del Santo Oficio de la Inquisición, asumía toda la responsabilidad de la ortodoxia y de la moral de la población blanca, y sus tribunales especiales concilian de los casos de herejía y mala conducta. (40)

La descentralización funcional se llevó a un más lejos, sobre todo en el ramo judicial. Había un tribunal especial para intestados; otro para litigios relacionados con la bula de la Santa Cruzada; (41) otro para proteger

(38) Lloyd Mecham J. "La Real de Minas como una Institución Política en Hispano-América Regreso Histórico VII (1927), p. 78-79.

(39) Haring, Op. Cit. p. 194 y 203.

(40) José Toribio Medina, Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición de México (Santiago de Chile 1905) Cap. VI.

(41) Impuesto especial en forma de indulgencias vendidas a los particulares; era administrado por la Iglesia, y sus productos se utilizaban, en teoría, para financiar las luchas militares contra los infieles.

a los indios de los abusos del sistema de trabajo forzado; - otro que vigilaba la distribución de agua a los indios; otro encargado de los asuntos de los propietarios de ganado mayor y menor. Aún había más tribunales con jueces especiales, -- que se ocupaban de materias menos importantes. (42) Finalmente, había una especialización de funciones como sucedía entre los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. En tanto que los deberes de estos funcionarios combinaban responsabilidades judiciales y administrativas los gobernadores poseían autoridad militar especial y los corregidores se responsabilizaban con frecuencia del bienestar de los indios. -

(43) Cuando en 1786 estos funcionarios provinciales fueron sustituidos por intendentes, los nuevos administradores tuvieron facultades exclusivas en materia de finanzas, así como amplia autoridad dentro de la administración general. (44)

Queda claro, que la autoridad administrativa estaba extraordinariamente subdividida. Sin embargo, la Audiencia ataba muchos de los cabos sueltos. En ciertos casos, -- los jueces de esta servían en los tribunales específicos. (45)

(42) Alfonso Toro, Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (México, 1934), Vol. I, p. 415-185.

(43) Haring, Op. Cit., p. 138-143.

(44) Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España - (Madrid, 1786), Párrafos 76 y 78.

(45) Esto era cierto para el Tribunal del Tesoro, San Cruzada, etc.

Además, las apelaciones entre los tribunales menores general^umente eran conocidas por la Audiencia. (46) De este modo -- existía cierta integración en el sistema, aunque emanaba en principio múltiple del personal y del curso de las apelaciones en los tribunales, y no de una dirección centralizada en el virrey.

Varios factores importantes son dignos de anotarse. En forma preponderante, la administración se consideraba como un proceso legal. Comprendía la aplicación de -- abundantísima legislación a gran variedad de grupos especiales y la resolución de controversias que inevitablemente surgían de ello. Resulta así virtualmente imposible separar -- las funciones judiciales de las estrictamente administrativas.

La administración era lenta y engorrosa por necesidad, gracias a la fragmentación de la autoridad y a las muchas demoras inherentes a los litigios judiciales, lo cual se agravaba por el requerido turno de muchos asuntos al Gobierno de la Metrópoli para su resolución final. (47) Al --

(46) Haring, Op. Cit., P. 130.

(47) Haring declara "en asuntos más importantes de política --no de rutina administrativa-- el virrey o capitán general, con el tiempo era cada vez más obligado a representar el papel de un mero comisionado real encargado de ejecutar las órdenes reales". (Op. Cit., p. 121).

mismo tiempo, teóricamente, ésto servía para limitar la independencia del administrador e impedirle concentrar demasiada autoridad. En la práctica, la ineficiencia resultante tal vez excedía a las ventajas derivadas de mantener controles a lo mejor inefectivos.

Por lo tanto, no había una clara separación de poderes. El virrey era a la vez administrador, legislador, juez, comandante militar, defensor de la fé y protector de los indios. (48) Los miembros de la Audiencia no sólo actuaban como jueces sino también intervenían en tribunales específicos menores, aconsejaban al virrey y efectuaban inspecciones administrativas en las provincias. (49) El hecho de que durante la mayor parte de la vigencia del Imperio -- del Virrey presidiera personalmente la Audiencia, producía otras interferencias de funciones. (50) Haring hace notar lo siguiente "no había demarcación claramente definida entre las funciones de varias dependencias del Gobierno encargadas de los problemas coloniales. Por el contrario, se fo

(48) Priestley, Op. Cit., p. 58.

(49) José Ma. Ots. Capdequí, El Estado Español en las Indias. (2a. Ed. México, 1946), p. 65.

(50) Priestley, Op. Cit., p. 57; Haring, p. 132. El Virrey no tenía voz en las decisiones judiciales de las Audiencias, a menos que hubiera sido educado en la abogacía. Pero debía firmar las sentencias para darles validez.

mentaban intencionadamente muchas interferencias para impedir que los funcionarios adquirieran prestigio personal indebido o incurrieran en prácticas fraudulentas o corrompidas". (51)

En tan complejo sistema orgánico no es posible diferenciar con precisión entre la línea política, el personal directivo y las funciones auxiliares. Por lo menos, tal diferenciación no puede hacerse sobre bases organizativas. En cualquier sistema esa distinción depende de que se considere como propósitos. En la Nueva España, como en el resto del Imperio español, uno de los propósitos básicos era producir ingresos para la Corona española. (52) Resaltar este punto en forma indebida sería cometer una grave injusticia contra los muchos funcionarios que dedicaron gran parte de sus energías a aumentar el bienestar de la Colonia y de sus habitantes. Por otro lado, no es posible sustraerse a las implicaciones del constante esfuerzo para aumentar los ingresos del tesoro real durante todo el período colonial, con --

(51) Haring, Op. Cit., p. 122.

(52) Priestley afirma: "El cuidado y acrecentamiento de los ingresos de la Corona su recaudación y su gasto, todo era combinado para constituir una fase, más que un departamento de gobierno. Las colonias existían sólo para crear ingresos". Op. Cit., p. 76)

frecuencia a costas del más depauperado elemento de la población local. (53)

Aunque propósito y proceso se hallan algo distorcionados por la concepción fundamental del Imperio, España esta comprometida a mantener una enorme maquinaria gubernamental en todo el mundo. Era imprescindible la existencia de un cuerpo directivo definido y de funciones auxiliares -- dentro del sistema administrativo. El hecho de que la estructura orgánica no haya dado indicios de una clara diferenciación entre los diversos procesos administrativos, no impide el análisis separado de cada uno de éstos, (lo cual me propongo a hacer en otro trabajo). * Ver recuadro al final.

LA INDEPENDENCIA Y SU CONSUMACION EN

1 8 2 1

La Revolución de 1810, que inició la ruptura -- del dominio español en México, constituyó la culminación de largos sufrimientos bajo el sistema social y político español. El descubrimiento de la conspiración del incomparable Miguel Hidalgo y Costilla y sus compañeros en la Sociedad

(53) Consúltese el criterio que Humbolt sobre el tributo de los indios; Op. Cit., Vol. I, p. 198-199

Literaria de Querétaro fué el factor determinante de que estallara de inmediato el movimiento insurgente, al mismo tiempo que Napoleón se apoderaba de España. (54) El verdadero objetivo de la revolución surgió no sólo del dominio opresor de España, sino también de las ideas revolucionarias, propagadas por la independencia de las colonias norteamericanas y la declaración de los derechos del hombre en Francia. (55)

El pueblo de México tenía muchos motivos para revelarse. Bancroft enumera tres causas principales: las restricciones sociales, la exclusión de los puestos públicos y los monopolios comerciales de los españoles. (56) Los impuestos excesivos y la corrupción de todo el sistema judicial eran agravios en demasía. Pero tal vez el problema más importante lo constituía el monopolio español de la tierra. (57) Aunque se hicieron intentos para aliviar la situación y arrancar a la Iglesia y la nobleza algunas de sus extensas propiedades territoriales, la condición del indio y sus mise

(54) El pueblo tributó a Fernando VII una estruendosa manifestación de lealtad patriótica, ya que la usurpación del poder por José Bonaparte era un grave insulto. Por consiguiente, bajo el disfraz del patriotismo, los revolucionarios pudieron atacar todo el sistema social español. M. A. S. Hume, *The Spanish People*, P. 501-502.

(55) L.G. Fisher, *The Background for the Revolution of Mexican Independence*, p. 353-82; también John Rydjord, "The French Revolution and Mexico", en *Hispanic American Historical Review*, febrero de 1924 p. 75 y s.

(56) H.H. Bancroft, *History of Mexico*, Vol. IV. p.12-22

(57) González Roa Fernando, *The Mexican people and their Detractors*, p. 56

rables medios de vida no habían mejorado en la época del cura Hidalgo. (58)

El entusiasmado programa de Hidalgo en realidad abarcaba demasiado, ya que intentaba reformar toda la estructura social por el único medio de la revolución precipitada. Sus partidarios ignoraban la mayor parte de sus planes e ideales. Las fuerzas realistas, más potentes, resultaron victoriosas e Hidalgo fue capturado y fusilado en 1811; sus partidarios se dispersaron y quedaron al mando de generales facciosos. (59)

Sin embargo, España se percató de que las condiciones eran graves en el Nuevo Mundo. Los tres objetivos principales de la revolución encabezada por Miguel Hidalgo -- independencia, reducción del poder de la Iglesia y establecimiento de un gobierno que salvaguardara los derechos de todos -- (60) habrían de encontrarse, en términos mucho más ge-

(58) Para el problema agrario véase G.M. McBride, *The Land Systems of Mexico*, p. 61; y Eyer N. Simpson, *The Ejido. Mexico's way out*, p. 16-18. (Ambos estudios se publicaron en *Problemas Agrícolas e Industriales de México con los títulos de los sistemas de propiedad rural en México y El Ejido; Única salida para México*, respectivamente, véase, Vol. III, Núm. 3 y Vol. IV, Núm. 4.

(59) Gutiérrez de Lara y E. Pinchón, *The Mexican People: Their Struggle for Freedom*, p. 38-40.

(60) G.B. Abbot, *Mexico and the United States and Their Mutual Relations and Common Interests*, p. 277

nerales, en la Constitución Española de 1812. (61) Aunque este documento llegó en realidad demasiado tarde a las colonias del Nuevo Mundo, puesto que ya se habían sembrado las semillas de la revolución, muestra los efectos de un enconado debate y bien meditado trabajo en las Cortes liberales de España. Verdadera colección de leyes progresistas y liberales, (62) la Constitución de 1812 nunca tuvo la oportunidad de ser probada en la Nueva España. (63) El virrey -- Francisco Xavier Venegas publicó la nueva ley fundamental en septiembre de 1812. En noviembre, el partido liberal -- criollo ganó las elecciones del ayuntamiento y el virrey -- suspendió la libertad de prensa. Como consecuencia de ésta "amenaza radical", las sentencias de prisión se hallaban al orden del día, lo cual, unido a la suspensión final de la -

(61) Texto completo en Dublán y Lozano, Legislación Mexicana, Vol. II, p. 419-430. Anatomía de la Constitución de 1812: El título IV, "Del Rey" dividido en 7 capítulos. El capítulo VI de dicho título IV establece 7 Secretarías de Estado y del Despacho, que son: El Srio. del Despacho de Edo.; el Srio. del Despacho de Gobernación del -- Reino para península e islas adyacentes; el Srio. del Despacho de la Gobernación del Reino para ultramar; el Srio. del Despacho de Gracia y -- Justicia; el Srio. del Despacho de Hacienda; el Srio. del Despacho de -- Guerra y el Srio. del Despacho de Marina.

(62) "Esta Constitución escrita, que sigue en antigüedad a la Norteamericana y a la Francesa, durante mucho tiempo fue modelo para las constituciones liberales en el Sur de Europa. Después de un preámbulo en elogio de las viejas leyes fundamentales de esta monarquía, la Constitución proclamaba los principios básicos de la Revolución Francesa: La Soberanía radica esencialmente en el pueblo, y por consiguiente, pertenece exclusivamente a la Nación el derecho de hacer sus leyes fundamentales. (Art. III)". C.J.H. Hayes, A Political and Cultural History of Modern Europe, 2da. Ed. revisada, Vol. I, p. 682.

(63)L. Alamán, Historia de Méjico, Vol. III, p. 301.

Constitución misma, dictada por el rey restaurado, Fernando VII, nuevamente desencadenó la tormenta revolucionaria. (64)

El mestizo Jose María Morelos, sucesor de Hidalgo, se rodeó de hombres hábiles y convocó a un Congreso en Chilpancingo, en el otoño de 1813. Los debates preliminares se tradujeron en la famosa Constitución de Apatzingan, así llamada porque se redactó en la pequeña población de ese nombre, donde los constituyentes trabajaron en 1814.

En esa Constitución -documento que expresa por primera vez el "incipiente nacionalismo" de México- se puede encontrar el origen del desarrollo del Poder Ejecutivo, tal como aparece en las instituciones políticas mexicanas. Aunque nunca fue puesta en vigor, las constituciones que las siguieron y las actividades y política de los presidentes mexicanos, sólo podían apoyarse en la Constitución de Apatzingan, tosca e imperfecta como surgió en los primeros días de la enconada lucha por la independencia. El Ejecutivo debía ser múltiple; la presidencia debía compartirse entre tres personas de igual autoridad. (65) Estas debían alternarse cada -

(64) Herbert I. Priestley, *The Mexican Nation. A History*, p. 230-231.

(65) El texto completo de la Constitución de Apatzingan se reproduce en Dublán y Lozano, *Op. Cit.*, Vol. 10, p. 427-451. Para la sección sobre el Poder Ejecutivo, véase p. 442-445

cuatro meses en el mando, según se decidiera por sorteo quien la ocuparía primero. En sesión secreta, el Congreso debía designar nueve candidatos, de entre los cuales La Cámara de Diputados elegiría por votación a los tres gobernantes.

Las atribuciones del presidente se especificaban en los artículos 159 a 165; se le concedía la facultad de declarar la guerra y de negociar la paz; los tratados requerían la aprobación del Congreso para ser válidos. El presidente podía organizar y mandar ejércitos para defender al país; estipulaciones más o menos minuciosas se ocupaban del nombramiento de funcionarios eclesiásticos y jueces. Se otorgaba al presidente facultad expresa de destituir por "justa y debida causa", a los funcionarios designados por él. Sin embargo, se le exigía que en un plazo de 48 horas notificara a tribunal competente la destitución y los motivos de ésta. También podía destituir a cualquier empleado del Gobierno designado por el Congreso, mediante un procedimiento similar, pero dentro de un plazo de 24 horas.

Los artículos 166 y 174 limitaban la esfera de acción del Ejecutivo: le estaba prohibido encarcelar a cualquier persona por más de 48 horas. Al expirar este plazo debía turnar el caso a tribunal competente, con explicaciones sobre la

la causa del encarcelamiento y el procedimiento utilizado en la detención. El presidente no podía interferir en el poder judicial, ni cesar a los empleados públicos. Aunque tenía facultades para encabezar ejércitos en casos extraordinarios de emergencia nacional, antes de asumir ese mando debía obtener la aprobación del Congreso. Asimismo, esta especulación se aplicaba a cualquier de sus lugartenientes y funcionarios administrativos. El Congreso era el único legislador; el presidente no podía interpretar las leyes a su arbitrio, ni decidir cambios, aumentos o disminución, en los efectivos del ejército; esta asunto incumbía al Congreso. Todas las decisiones del Congreso sobre presupuestos eran definitivas para el presidente, y éste no tenía autoridad para alterarlas. Tampoco podían dejar a su arbitrio impuestos a la población. Todos los presupuestos eran acordados por el Congreso, y se le prohibía intervenir en la imposición de contribuciones. Sin embargo, el presidente podía señalar las necesidades de la Presidencia y como se utilizarían los fondos solicitados; se le exigía presentar al Congreso una relación mensual del número de empleados en el Gobierno, en especial de los que hubieran sido suspendidos y los motivos de la suspensión. Debía entregar al Congreso, cada cuatro meses, un informe detallado sobre la situación de los ejércitos. Finalmente, al terminar cada año, el presidente debía presentar ante el Con-

greso un documento informe sobre la situación general de la nación y de la hacienda pública.

La captura y ejecución de Morelos causaron la disgregación de las fuerzas revolucionarias, y el espíritu de resistencia se calmo un poco hasta que fueron restituidas las Cortes de España, en 1820. La convención de los elementos europeos descontentos residentes en México, dirigidos por Agustín de Iturbide, y las facciones revolucionarias bajo el mando de Vicente Guerrero, dió por resultado la proclamación del Plan de Iguala. (66) Este, publicado el 24 de febrero de 1821, establecía un programa que unificaba al pueblo de México para consumar la independencia política del país.

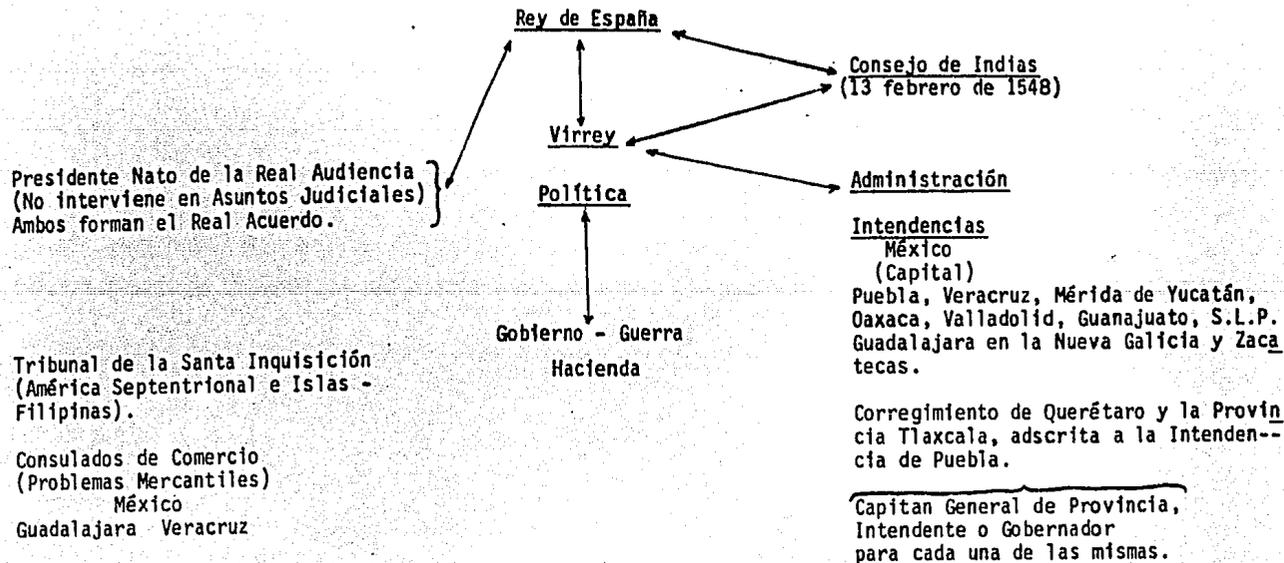
Cuando llegó a la Nueva España el nuevo virrey Don Juan O'Donojú, Iturbide se apresuró a entrevistarse con él, habiéndose llevado a cabo dicha entrevista en la Ciudad de Córdoba el 4 de agosto; ambos firmaron los tratados que llevaron el nombre de esta ciudad, en los que se reconocía la Independencia de México y se aprobaba casi por completo el Plan de Iguala. Mientras Guerrero y Bravo sitiaban la capital.

(66) Texto en colección de las leyes fundamentales que han regido en la República Mexicana, y de los planes que han tenido el mismo carácter desde el año de 1857, p. 6; en adelante Colección de las Leyes.

De esta manera, después de once años y once días de constantes luchas y sufrimientos, se obtuvo la libertad nacional, entrando el 27 de septiembre de 1821 el Ejército Tri-
garante a la ciudad de México. (67)

(67) López de Escalera Sánchez Juan, Diccionario Biográfico y de Historia de México. Tomo I, Petróleos Mexicanos, México 1981, pág. 825.

Organización Política, Social y Administrativa
de la Nueva España en el año 1808



De facto más no de Iure
Capitanías Generales
Guatemala, Cuba, La Española,
Puerto Rico, La Florida, La -
Luisiana, Caracas y Las Fili-
pinas.
"Situado" presupuesto con car-
go a la corona en materia Po-
lítico - Militar.

*Derechos del Pueblo Mexicano.
México a través de sus Constitu-
ciones Tomo I - Historia Constitu-
cional.
1812-1842. XLVI Leg. H. Cámara de
Dip. 1967.

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL DURANTE EL PRIMER SIGLO DE INDEPENDENCIA

LAS CORTES DEL IMPERIO Y PRIMERAS BASES
CONSTITUCIONALES

El 28 de septiembre de 1821 instalose la Junta Provisional de Gobierno -Poder Legislativo- emanada de los Tratados de Córdoba, cuya labor principal redújose a preparar las hostilidades con su ex-presidente, y actual Presidente de la Regencia, Iturbide. Dejó paso la Junta a la integración de las llamadas Cortes de Imperio, primero Congreso Constituyente, propiamente dicho, reunido el 24 de febrero de 1822. En esta fecha, ratificando los puntos torales de los Tratados de Córdoba, y los postulados contenidos en el artículo 1º del Reglamento sobre la Libertad de Imprenta, aprobado por la Junta el 14 de diciembre anterior, el Congreso aprobó las siguientes Bases Constitucionales:

- Se instala un Congreso integrado por diputados -- que representan a la Nación Mexicana, en el cual reside la soberanía;

- Con expresa intolerancia y exclusión de cualquier otra, la religión católica, apostólica y romana, monopoliza la conciencia del Estado y la de los gobernados;

- El Imperio Mexicano es una monarquía moderada de tipo constitucional;
- En cumplimiento de la voluntad general -en realidad, la de Iturbide- se llamará al Trono del Imperio a los miembros borbones designados en los Tratados de Córdoba;
- El Congreso se reserva en toda su integridad el ejercicio del Poder Legislativo; el Ejecutivo lo delega interinamente en la Regencia, y el Judicial en los Tribunales existentes y en los que en el futuro se crearen; y
- Sea cual fuere su origen, todos los habitantes libres del Imperio, gozan de la plenitud e igualdad de derechos civiles.

Mientras todo lo anterior pasaba, Iturbide planeaba proclamarse emperador y pronto se enemistó con el Congreso Constituyente. Aumentó la oposición contra Iturbide, la cual culminó con la expulsión y destierro de éste. (1) Se procla-

(1) Ed. Trowbridge. México Today and Tomorrow, p. - 57, y s.; H.I. Priestley, The Mexican Nation. A History p. - 246-258

mó el Plan de Casamata (2) que exigía el establecimiento de la república. El Congreso Constituyente habría de proseguir en sus tareas.

En tanto se llevaba al poder a un ejecutivo constituido regularmente, el Congreso constituyó y depositó la jefatura del Estado en tres hombres (3), que integraron el Poder Ejecutivo. Por desgracia los tres eran militares, lo cual evidenciaba la herencia del virrey español y del gobernante militar. Los miembros del triunvirato se alternaban cada mes en el control de los asuntos, como un reflejo del Ejecutivo instituido en la Constitución de 1814. Eran auxiliados por un gabinete, según el primer Reglamento de Gobierno (1821), que establecía que cada uno de los cuatro ministros (4), estaban obligados a "proponer a la Regencia las reformas y mejoras" que creyera conducente en los "cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, y lo que pudieran convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración".

(2) Texto en colección de las leyes fundamentales que han regido en la República mexicana, y de los planes que han tenido el mismo carácter desde el año de 1857, P.6 en adelante.

(3) Riva Palacio Vicente. (Ed) México a través de los siglos. Vol IV; P. 93.

(4) Sría. de Estado y del Despacho de Hacienda, de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores y de Estado y del Despacho de Guerra y Marina. - Ver Organograma anexo al Génesis de las Dependencias Centrales del Ejecutivo desde 1821.

El Congreso Constituyente eligió a Miguel Ramos Arizpe para presidir la comisión redactora de la constitución. En poco tiempo, presentó el proyecto de ley orgánica que debía ponerse en vigor hasta que pudiera promulgarse la constitución definitiva. (5) Conocida con el nombre de Acta Constitutiva (6), consistía en 36 artículos, dos de los cuales trataban de la función del presidente. La Constitución de 1824 tan sólo elaboró esas estipulaciones y por consiguiente, su estudio incluye el Acta Constitutiva.

Es digno de mención el preámbulo del proyecto redactado por Ramos Arizpe.

Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la Comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aun de algún sistema central, y tal vez, ni al de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros

(5) Alamán Lucas, Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia, Vol. V, p. 176.

(6) Traducción inglesa del Acta Constitutiva en H.-P.N. Gammel, The Laws of Texas 1822-1897, Vol., P. 61-66

opresores; tal es también el imperio de la luz suprema de las naciones, de salvar su Independencia y Libertad. Cuando el Gobierno es de leyes exactamente observadas, y no de hombres, no hay peligro por la severidad de aquellas que llaman para los empleos a la virtud y el mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud, y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos. (7)

El problema de depositar el Poder Ejecutivo en una o en tres personas, fue objeto de muchos debates. El temor al despotismo de los europeos, los siglos de dominación española y el reciente ejemplo de Iturbide hicieron que muchos apoyaran un triunvirato que compartiera el Poder Ejecutivo, en lugar de que el Gobierno recayera en un solo hombre. (8) Este temor influyó quizá en la bastante elaborada exposición del preámbulo en favor de que se adoptara un Ejecutivo con amplios poderes, aunque no exhaustivos, y en la recomendación de que hombres honrados y competentes observaran estrictamente las leyes. Sin embargo, la mayor parte de los debates del Congreso trataron de la adopción de un sistema federal de gobierno, cuestión básica que habría de preocupar a la nueva re

(7) Citado en J.R. Poinsett, Notes on Mexico, p.300

(8) Julio Zárate, Compendio de la Historia de México, p. 172-174; Alamán, op. cit., Vol. V, p. 787.

pública durante muchos años subsecuentes y que condujo a cambios constitucionales directamente asociados con la posición del Ejecutivo. (9)

Por último se decidió que con suficientes frenos y contrapesos se impediría que un solo jefe ejecutivo adquiriera demasiado poder. En consecuencia, la Constitución estipuló un presidente y un vicepresidente. (10) El período presidencial sería de cuatro años. Para merecer el encargo, el candidato tenía que ser mexicano por nacimiento, y residir en el país en la época de las elecciones.

Las facultades presidenciales se concretaban en el Art. 110; debía publicar y ejecutar las leyes; nombrar y destituir a sus cuatro secretarios o ministros; "vigilar la recaudación y decretar el desembolso de las contribuciones generales"; prorrogar el Congreso durante 30 días laborales; proveer la justicia; negociar concordatos con la Sede Apostólica; dirigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los minis-

(9) Para un estudio exhaustivo de este problema, véase J. Lloyd Meecham, "The origins of Federalism in Mexico", en *Hispanic-American Historical Review*, Vol. 18, mayo de 1938, p. 164 y s.; también Luis Martínez Palafox, *La adopción del federalismo en México*, p. 7 y s.

(10) Puede encontrarse una traducción inglesa de la Constitución de 1824 en Gammel. op. cit., p. 72-92; el original en Dublán y Lozano, op. cit.; Vol. I, p. 433-451; los Cap. X-XVIII de la Constitución tratan de las facultades y posición del Ejecutivo.

tros. Era necesaria la aprobación del Congreso para declarar la guerra, designar ministros de Hacienda, comisiones generales, altos oficiales del ejército y para celebrar tratados. El presidente podía convocar a sesiones extraordinarias del Congreso sólo con el consentimiento de las dos terceras partes del Consejo de Gobierno, o si éste le diera instrucciones en ese sentido; podía "aprobar los decretos de los consejos, bulas pontificias, cartas y edictos con el consentimiento del Congreso general mediante consulta con el Senado y, durante los recesos con el Consejo de Gobierno si se tratara de temas peculiares de la administración, y con la Suprema Corte - si fueran asuntos de litigio".

Además de las restricciones al poder presidencial ya anotadas, el Art. 112 señaló concretamente varios frenos a la actividad del Ejecutivo. Se prohibía expresamente al presidente mandar el ejército o la marina sin el consentimiento previo del Congreso, o durante los recesos de éste, de dos tercios del Consejo.

Se prohibía al presidente "impedir las elecciones", o cometer actos de soborno o corrupción, e impedir al Congreso que desempeñara sus funciones legales. Tanto al presidente como al vicepresidente se les prohibía de manera estricta

salir del país durante el término de su ejercicio, así como dentro del año inmediato posterior al término de su gestión. Así mismo, el presidente podía ser acusado por delitos cometidos durante su administración sólo dentro del término de un año después de su período; la acusación sólo podía elevarse ante una cualquiera de las Cámaras del Congreso.

Finalmente, todos los acuerdos presidenciales debían ser firmados por el ministro competente (Relaciones Exteriores, Gobernación, ⁽¹¹⁾ Hacienda y Guerra y Marina). Se exigía al presidente y a los ministros que informaran anualmente al Congreso sobre la situación del país y de las diferentes dependencias de la administración.

El método real para designar candidatos y elegir al presidente se dejó, con gran imprudencia, a las legislaturas de los Estados. Este procedimiento provocó pugnas facciosas dentro y entre los Estados.

Las disensiones estallaron casi inmediatamente después de haberse reunido el primer Congreso, bajo los auspi-

(11) La Secretaría de Gobernación no tiene semejanza en otros países; pero en general puede compararse con un ministerio europeo del Interior. Gobernación canaliza la legislación que compete al Ejecutivo, se encarga de las relaciones políticas con los Estados y vigila el proceso de las elecciones.

cios de la nueva Constitución de 1824. Las diversas facciones políticas aún no se percataban de que el gobierno de las mayorías era el primer requisito fundamental de la forma democrática. La Iglesia estorbaba continuamente los esfuerzos de los repúblicanos para implantar la legalidad y el orden. (12) Las disputas eran tan frecuentes dentro de las filas de los liberales y de los mismos conservadores, como entre los bandos políticos. Es sorprendente que el C. Guadalupe Victoria, el primer Presidente, terminara su período legal, si se tiene en cuenta que Nicolás Bravo, el vicepresidente, y Manuel Gómez Pedraza, Secretario de Guerra, le oponían resistencia organizada. (13) Bravo, en su Plan de Montana, incluso anunció que el Gobierno sería derrocado por las armas. (14)

Mediante procedimientos dudosos, (15) Vicente Guerrero llegó a ser el segundo Presidente bajo la Constitución

(12) Abbott, G.B. México and the United States and their Mutual Relations and Common Interests p. 277.

(13) Priestley, op. cit., p. 266

(14) Riva Palacio, op. cit., Vol. IV, p. 160

(15) Las elecciones fueron objeto de protestas por la reserva con que se efectuaron y desde luego evidenciaron los defectos inherentes al sistema electoral. El Congreso y Santa Anna apoyaron a Guerrero y el Senado a Gómez Pedraza. Santa Anna venció en la lucha armada y Gómez Pedraza huyó. Este empleo de la fuerza para resolver la sucesión presidencial constituyó una violación flagrante del nuevo y difícil sistema constitucional. Riva Palacio, op. cit., Vol. IV, p. 167

de 1824. Su programa político, más o menos liberal, ⁽¹⁶⁾ fue destrozado por los grupos conservadores y por el clero. Levantamientos armados, dirigidos por el Gral. Anastasio Bustamante, hicieron caer a Guerrero a los ocho meses de ocupar la Presidencia.

Bustamante se atrajo pronto la ira de sus enemigos, y Antonio López de Santa Anna le obligó a firmar la capitulación de Zavaleta. Esto llevó a Gómez Pedraza a ocupar la Presidencia hasta el término del período legal, en 1833.

ANARQUIA Y DESCONCIERTO EN

MEXICO A PARTIR DE .

1836

Las elecciones siguientes permitieron a Santa Anna obtener el control del Gobierno, con Valentín Gómez Farías, - como vicepresidente. ⁽¹⁷⁾

⁽¹⁶⁾ Sus principios más importantes era el Gobierno federal y representativo y la igualdad de las clases ante la ley. Brancroft, op. cit., Vol. V, p. 78

⁽¹⁷⁾ Nicolás León, Compendio de la historia general de México, desde los tiempos prehistóricos hasta la época actual, p. 400 - 403.

Por fortuna para la nueva república, Gómez Farías era un hombre capaz y de elevados principios, puesto que con frecuencia Santa Anna abandonaba la Presidencia para retirarse a sus propiedades campestres. (18) Aunque a Gómez Farías sólo le fue dable gobernar durante poco tiempo, sus reformas afectaron profundamente a los atrincherados conservadores y a la influencia de la Iglesia. Su programa liberal, expresado en las llamadas "leyes de Gómez Farías", provocaron tantas -- protestas de esos dos sectores descontentos que Santa Anna -- arrebató el Gobierno a Gómez Farías y logró que rechazara la legislación objetada. (19) Santa Anna volvió al poder varias veces, durante los meses siguientes, para sofocar rebeliones clericales y centralistas. En consecuencia, a pesar de las -- protestas de Gómez Farías, Santa Anna pudo asegurar que se -- aprobara la infamante Ley del Caso, por la cual podía perse-- guir y encarcelar a los "rebeldes de la reacción". (20)

(18) M Michel Chevalier, Mexico, Ancient and Modern, Vol. II, p. 81.

(19) Manuel Rivera Cambas, Los Gobernantes de México Galería de biografías y retratos de los virreyes, emperadores, presidentes y otros gobernantes que ha tenido México desde Don Hernando Cortés hasta el C. Benito Juárez, Vol. II, p. 173-76; Robert A. Wilson, México and Its Religion, p. 320; Simpson, op. cit., p. 22; Phipps, op. cit., p. 70.

(20) Esta ley concedía al Ejecutivo autoridad para arrestar y desterrar del país a los centralistas preeminentes que agitaban en favor de la reforma constitucional. Brancroft, op. cit., Vol. V, p. 133; Riva Palacio, op. cit., Vol. IV. -- p. 327, 328.

Poco después, Santa Anna invirtió sus creencias políticas; se puso del lado de los centralistas con la proclama del Plan de Cuernavaca; (21) disolvió el Congreso y las legislaturas estatales y destituyó a sus ministros; convocó a un nuevo Congreso Constituyente (22) y procedió a gobernar como dictador.

La nueva Constitución de 1836, llamada Las Siete Leyes, reemplazó la estructura federal del Gobierno con una organización centralista que implicaba nuevo sistema y nueva teoría de gobierno. (23)

El presidente podía servir durante ocho años, en lugar de cuatro, con el privilegio de la reelección. (24) La

(21) El Plan expresaba las opiniones de los dirigentes centralistas que se oponían al federalismo y a las restricciones religiosas. Riva Palacio, op. cit., Vol. IV, p. 341.

(22) El Plan de Toluca de Santa Anna autorizó varios cambios en el Gobierno, en especial en lo que respecta a la modificación de las facultades del Ejecutivo, y sirvió de base para la nueva Constitución. Niceto de Zamacois, Historia de México desde sus primeros tiempos, lo que irrecusablemente han dado luz a los más caracterizados historiadores, y en virtud de documentos auténticos, no publicados todavía, del Archivo Nacional de México, de las bibliotecas públicas y de los preciosos manuscritos que, hasta hace poco existían en las de los convenios de aquel país, Vol. XII, p. 46-54

(23) Ministerios de Hacienda; de lo interior; de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. Diciembre 29 de 1836 y Enero 5 de 1837.

(24) Texto en la colección de las leyes..., p. 19-197. Véase también bases y leyes constitucionales de la República mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, p. 13; en adelante se citará Bases y leyes...
.../.

designación de candidatos presidenciales era totalmente controlada por el presidente del Consejo de Gobierno, el Senado y la Suprema Corte. La decisión final recaía en las asambleas departamentales. (25) La Presidencia no era renunciable, y si llegara a quedar vacante, debía ser ocupada por el presidente del Consejo de Gobierno.

Las facultades presidenciales incluían la promulgación de leyes y derechos exclusivos para designar ministros. El presidente no podía ser acusado de actividades delictuosas mientras ocupara el cargo ni durante un año después de abandonarlo; podía proponer un número ilimitado de decretos, prolongar las sesiones del Congreso y convocarlo a sesiones extraordinarias, así como nombrar a todos los jueces. Cualquier funcionario designado por el presidente que "infringiera la ley" estaba sujeto a que éste lo suspendiera por tres meses y además le redujera su salario a un 50%.

Sin embargo, el presidente tenía prohibido mandar al Ejército y la Marina sin el consentimiento del Congreso. Cuando tenía el mando, asumía el grado de general y dejaba la Presidencia.

(25) Alemán. Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia.

El ejecutivo era fuerte y poseía algunos poderes -- dictatoriales; (sin embargo, no podía moverse sin la anuencia del extremadamente conservador Supremo Poder). La reacción -- fue casi inmediata. Los federalistas exigieron que se restableciera la Constitución de 1824. El Poder Conservador dominaba el Gobierno y se negaba a aprobar una nueva legislación o a disolverse. Santa Anna percibió la nueva tendencia política del país, cambió de bandera otra vez y se alió con los -- federalistas; consiguió que una comisión especial de la Cámara de Diputados preparara el proyecto de una nueva constitución. (26)

Santa Anna volvió de nuevo a la causa centralista, su primer amor, y por medio de una intriga tras otra redujo -- el problema a encabezar el Plan de Tacubaya, de 28 de septiembre de 1841. (27) Este programa exigió abolir la Constitución de 1836 y crear una Junta de Notables que debía elegir -- presidente provisional. Santa Anna fue el nuevo presidente,

(26) Véase el Proyecto de reforma de las leyes constitucionales, 30 de junio de 1840.

(27) El plan fue redactado por un grupo de conspiradores militares que contaban con la bendición de Santa Anna. Abbott, op. cit., p. 278. Ministerios de hacienda; de Instrucción Pública e Industria; de Relaciones Exteriores e Interiores y de Guerra y Marina.

y la junta redactó una nueva ley básica, esta vez con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana. (28)

Las Bases Orgánicas dieron a Santa Anna el poder -- por el que había suspirado. (29) Con un sistema aún más centralizado, el Poder Conservador fue abolido y las valuaciones fiscales de la propiedad estuvieron en el orden del día. El jefe del Ejecutivo permanecería en su puesto durante cinco -- años y debía ser miembro de la iglesia; podía destituir de -- sus puestos no sólo a los funcionarios que él mismo hubiera -- nombrado, sino también a cualquier empleado del Gobierno; podía declarar la guerra sin la aprobación previa del Congreso, así como mandar en persona las fuerzas armadas sin dejar la -- Presidencia.

(28) El Plan de Tacubaya estipuló que la junta eligiera al comandante en jefe del ejército. Como Santa Anna era el comandante en jefe, la Junta podía nombrar presidente sólo a Santa Anna. El Congreso constituido en forma regular se preparó para redactar una nueva constitución; pero su composición era predominantemente federalista. Para remediar la situación Santa Anna disolvió el Congreso y arbitrariamente erigió a la Junta en Organismo constitutivo. Una vez más, el resultado -- fue una conclusión prevista. Zamacois, op. cit., Vol. XII, p. 231-234

(29) El texto se halle en colección de las leyes..., p. 242-244; Dublán y Lozano, op. cit., Vol. IV, p. 359-360. Ministerios de Hacienda; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Guerra y Marina. Junio 13 de 1843.

Entre las pocas limitaciones impuestas al Ejecutivo, debe hacerse notar la prohibición de salir del país mientras ocupara el puesto, y el requisito de que permaneciera constantemente dentro de un radio de 5 leguas alrededor de la capital.

Debido en gran parte a los fuertes impuestos exigidos por la extravagante y corrupta administración. Santa Anna fue desterrado del país en 1845; (30) pero la guerra con los Estados Unidos hizo que los partidarios de Santa Anna clamaran por su vuelta para "salvar al país". A pesar de que había sido "desterrado para siempre", Santa Anna regresó pronto, proclamando el federalismo. Poco después, el Presidente provisional lanzó un pronunciamiento que restablecía la Constitución de 1824, hasta que pudiera redactarse un nuevo documento. (31)

Esta vez Santa Anna duró poco tiempo en la Presidencia y después abandonó el país para dirigirse a Cuba. Vuelto a llamar en 1853, su permanencia en el poder fue breve, y así

(30) Priestley, op. cit., p. 296-298

(31) Este era el Plan de la Ciudadela, agosto de -- 1846. Zamacois, op. cit., Vol. IV, p. 570-571.

finalizaron los muchos años de su influencia completamente --
desmoralizadora sobre México. (32)

Era evidente la necesidad de una reorganización radical, y ésta llegó con el Plan de Ayutla de 1853. (33) Los principios del plan eran usuales garantías de libertad, gobierno constitucional y fraccionamiento de las propiedades territoriales de la Iglesia. Su éxito fue facilitado, además, por el genuino antagonismo hacia Santa Anna. Juan Alvarez fue el presidente provisional previsto en el plan, y resultó electo por un consejo integrado por un representante de cada entidad. (34) Con ayuda de ese consejo, debefa gobernar al país e introducir las reformas necesarias, y al efecto convocaría una asamblea constituyente para revisar la Constitución. (35)

(32) La vuelta en 1853 se tramó a través del Plan del Hospicio. Véase Colección de las leyes..., p. 300-304. Ministerios de Hacienda; de Fomento, Colonización e Industria y Comercio; Gobernación; de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina; así como las Sñas. de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria. Mayo 8 y abril 22 de 1853.

(33) Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, Vol. I, p. 11-18; Colección de las leyes..., p. 318-322

(34) Zarco, op. cit., Vol. I, p. 11-13

(35) Archivo Mexicano, Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos, Vol. I, p. 7-9; Francisco Bulnes, Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma, p. 202

La oposición clerical a varias reformas trascendentales (36) provocó la renuncia de Alvarez; su sucesor, Ignacio Comonfort, más moderado promulgó el Estatuto Orgánico que se convirtió en ley fundamental de gobierno durante el período preconstitucional. (37)

El estatuto impuso nuevos límites al Ejecutivo; no podían enajenarse ni donarse las tierras y bienes del país; - "la justicia debía administrarse con el celo". El presidente era responsable de la seguridad del país y de la aplicación de las leyes; debía asumir las facultades no conferidas a los gobiernos de los Estados y Territorios, de acuerdo con los -- "principios fundamentales de tolerancia y justicia", incorporados en el Plan de Ayutla. Pero cualesquiera limitaciones - quedaron condicionadas por el Art. 82, donde se expresaba:

El Presidente de la República podrá obrar discrecio-

(36) La principal reforma fue obra de Benito Juárez, Ministro de Justicia y Asuntos Eclesiásticos en el consejo -- presidencial. Conocida como la Ley de Juárez, estipuló una -- muy necesaria reorganización de los tribunales, y abolió muchos de los derechos y privilegios del clero y de los militares. La Ley Lerdo eliminó la propiedad excesiva de las organizaciones civiles y religiosas, mientras que la Ley Iglesias - prohibió toda clase de aportaciones al clero, salvo las contribuciones voluntarias. Zarco, op. cit., Vol. I, p. 597 y -- Vol. II, p. 148; Narciso Bassols, Leyes de Reforma que afectan al clero p. 23-26; Dublán y Lozano, op. cit., Vol. VIII, p. 431-432.

(37) Colección de las leyes..., p. 323-343; Zarco, op. cit., Vol. II, p. 301-318; Rivera Cambas, op. cit. Vol. II, p. 501.

nalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública...

De este modo colocaron los cimientos para incorporar cláusulas semejantes en las constituciones posteriores, - las cuales permitirían al presidente gobernar y legislar en - virtud de las facultades extraordinarias que le confiriera un congreso servil. (38)

REORGANIZACION DEL GOBIERNO EN

1857 Y

ETAPA JUARISTA

En la Constitución de 1857, el Art. 50 estipuló la separación de poderes. Fue adoptado por unanimidad con el -- texto siguiente:

(38) Ministerios de Hacienda; de Fomento, Colonización e Industria y Comercio; de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Guerra y Marina y Sría. de Justicia, Negocios -- Eclesiásticos e Instrucción Pública. Mayo 15 de 1856.

El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. (39)

La función del Ejecutivo quedó establecida en el Art. 75, aprobado también por unanimidad. El presidente debía ser elegido por votación indirecta y ocuparía el cargo durante un período de cuatro años. Según el Art. 78, se prohibía a los miembros del clero ocupar la Presidencia, así como a quienes no fueran mexicanos por nacimiento o menores de 35 años, y no residieran en México en la época de la elección. Estas cláusulas casi no se discutieron. (40)

En la Constitución no se mencionó al vicepresidente. Esto se debió quizás a las experiencias anteriores en que el presidente y el vicepresidente representaron distintas facciones políticas, lo cual resultó en que ambos se disputaran el poder para lograr sus particulares objetivos políticos. En

(39) H.N. Branch, "The Mexican Constitution of 1917 compared with the Constitution of 1857", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science (suplemento), mayo de 1917, p. 36

(40) Zarco, op. cit., Vol II, p. 382

ocasiones, ello provocó luchas armadas y se creyó, pues, que sin la Vicepresidencia se evitarían tales conflictos. (41) -- Si por alguna razón el presidente se hallara incapacitado para desempeñar sus funciones, el presidente de la Suprema Corte debía tomar el encargo como interino, hasta que el presidente se hallara en condiciones de reasumir sus deberes, o -- hasta que en debida forma se eligiera un sucesor.

El presidente no podía renunciar a voluntad, como lo había hecho Santa Anna, sino que primero debía obtener la aprobación del Congreso, y, en este caso, cualquier ausencia se aprobaría "sólo por razones justificadas y urgentes".

El Art. 85 especificó con claridad las facultades del presidente. Se fijaron restricciones a la mayoría de las funciones y el Ejecutivo quedó con muy pocas facultades discrecionales. Podía "promulgar y hacer ejecutar las leyes expedidas por el Congreso"; recibir a los representantes diplomáticos extranjeros, nombrar y destituir a los jefes de las dependencias del Ejecutivo, (42) representantes diplomáticos

(41) José Vasconcelos, Breve Historia de México (5a. edición), p. 396.

(42) Se crea el Consejo de Ministros. Febrero 5 de 1857 y permanecen las mismas dependencias centrales del Gabinete.

y funcionarios principales de Hacienda, y "designar y destituir otros funcionarios federales cuyo nombramiento o destitución no se prevén en la Constitución o en las leyes".

De acuerdo al Art. 86, las dependencias del Ejecutivo debían crearse por decreto del Congreso, "el cual (decreto) asignará también a los diferentes departamentos los diversos asuntos que cada uno tendrá a su cargo". Además el Art. 88 exigía que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente serán firmados por el secretario de la dependencia -- del Ejecutivo al cual corresponda el asunto. No serán válidos sin este requisito". Por último, en el Art. 89 se exigía a los secretarios del Ejecutivo "informar (anualmente) al Congreso sobre el estado de sus respectivas dependencias".

El aspecto más importante de esta Constitución, respecto a las facultades presidenciales, tal vez sea el Art. 29 que capacitaba para dictar la suspensión de las garantías individuales constitucionales. Esta facultad sólo podía ser -- otorgada por el Congreso en caso de alguna grave crisis nacional. Tal "autorización" sería por un plazo fijado por el Congreso.

En las primeras elecciones bajo la nueva Constitu--

ción, Ignacio Comonfort fue elegido Presidente por una escasa mayoría; Benito Juárez fue presidente de la Suprema Corte de Justicia. Casi en seguida se desató un fuerte antagonismo hacia la nueva Constitución. Después de haber dirigido la oposición durante el Congreso Constituyente, la Iglesia concentró sus ataques sobre las restricciones constitucionales impuestas al clero. El arma principal fue la amenaza de excomuniación para quienes juraran lealtad y prometieran sostener la nueva ley orgánica. (43)

Comonfort percibía el antagonismo clerical y le disgustaban los frenos del Poder Ejecutivo impuesto por la Constitución de 1857.

Como los antagonismos fueran en aumento, Comonfort solicitó facultades extraordinarias de acuerdo con el Art. 29 de la Constitución. Aunque el Congreso rehusó acceder a todo, suspendió algunas cláusulas constitucionales y tal suspensión se mantuvo desde noviembre de 1857 hasta el 30 de abril de 1858. (44)

(43) Bulnes, op. cit., p. 179-180.

(44) Serían suspendidos 9 artículos: libertad de palabra, de prensa y de reunión; portación de armas; respeto al domicilio particular; el plazo de las detenciones; garantías de los procedimientos penales; aplicación de castigos por parte de la autoridad civil y el usufructo de la propiedad. Archivo Mexicano, op. cit., Vol. III, p. 1008-1013; Dublán y L... op. cit., Vol. VIII, p. 644-649

ción, Ignacio Comonfort fue elegido Presidente por una escasa mayoría; Benito Juárez fue presidente de la Suprema Corte de Justicia. Casi en seguida se desató un fuerte antagonismo hacia la nueva Constitución. Después de haber dirigido la oposición durante el Congreso Constituyente, la Iglesia concentró sus ataques sobre las restricciones constitucionales impuestas al clero. El arma principal fue la amenaza de excomunión para quienes juraran lealtad y prometieran sostener la nueva ley orgánica. (43)

Comonfort percibía el antagonismo clerical y le disgustaban los frenos del Poder Ejecutivo impuesto por la Constitución de 1857.

Como los antagonismos fueran en aumento, Comonfort solicitó facultades extraordinarias de acuerdo con el Art. 29 de la Constitución. Aunque el Congreso rehusó acceder a todo, suspendió algunas cláusulas constitucionales y tal suspensión se mantuvo desde noviembre de 1857 hasta el 30 de abril de 1858. (44)

(43) Bulnes, op. cit., p. 179-180.

(44) Serían suspendidos 9 artículos: libertad de palabra, de prensa y de reunión; portación de armas; respeto al domicilio particular; el plazo de las detenciones; garantías de los procedimientos penales; aplicación de castigos por parte de la autoridad civil y el usufructo de la propiedad. Archivo Mexicano, op. cit., Vol. III, p. 1008-1013; Dublán y Linares, op. cit., Vol. VIII, p. 644-649

Comonfort no quedó satisfecho y pidió aún más autoridad; pero el Congreso se mostró inflexible. Cuando el Gral. Félix María Zuloaga proclamó su traidor Plan de Tacubaya (45) Comonfort vio en ello la oportunidad que esperaba y en secreto se dispuso a unirse con los rebeldes para derrocar el sistema constitucional. El Congreso se enteró de esa alianza y anuló la autoridad presidencial de Comonfort. La reacción de éste fue disolver el Congreso y arrestar a Juárez, dirigente de los grupos liberales, lo cual precipitó la guerra civil. (46)

Aunque el Gral. Zuloaga tomó la capital, obligó a Comonfort a retirarse y exiliarse, rechazó las leyes anticlericales y exigió la Presidencia. Los liberales sostuvieron como presidente a Juárez y se unieron para apoyarlo. (47) Sin embargo, según la constitución, Juárez era sólo Presidente interino puesto que había sido Ministro de Justicia.

Mientras derrotaba a las fuerzas clericales que te-

(45) El Plan otorgó el presidente amplios poderes y le permitió convocar un nuevo Congreso Constituyente y gobernar con un consejo compuesto por un representante de cada Estado. Rivera Cambas, op. cit., Vol. II, p. 528.

(46) Dublán y Lozano, op. cit., Vol. IX, p. 217-218; C. Lemprière. Notes on Mexico, p. 31. La disolución del Congreso carecía por entero de base legal, ya que no había estipulación constitucional para que el Presidente Comonfort realizara un acto de esta naturaleza.

(47) Manuel Payno y Flores, Memoria sobre la Revolución de diciembre de 1858, p. 69-70; Pérez Verdía, Compendio de la historia de México, p. 436-438.

nían la capital en su poder, Juárez sostuvo en Veracruz una semblanza de Gobierno constitucional. (48) Hacia fines de 1860 recuperó la ciudad de México y decidió quebrantar definitivamente el poder de la Iglesia e impedir su dominio sobre gran parte de la vida económica y política de la nación. Para lograr este propósito, promulgó las llamadas Leyes de Reforma, aunque no fueron incorporadas formalmente a la Constitución sino hasta 1873, un año después de su muerte. (49) Para auxiliar a Juárez en su labor reformadora, se estipuló que el presidente podía expulsar a cualquiera que se rebelara, conspirara contra el Gobierno o se opusiera al cumplimiento de las reformas. (50)

Juárez se impuso la tarea de reconstruir y reorganizar la administración pública. Para este fin, era necesario derogar todas las leyes derivadas del Plan de Tacubaya y cas-

(48) Existen algunas dudas respecto a la legalidad de conducir los asuntos de Estado lejos de la capital. Sobre este punto, véase Justo Sierra, Juárez, su obra y su tiempo, p. 119.

(49) W.H. Callcott, Liberalism in Mexico, p. 22; J.W. Foster, "The Contest for the Laws of Reform in México", en American Historical Review, Vol. XV, abril de 1910, p. 526-546; E. Galarza, The Roman Catholic Church in México, p. 114-115; L. Pérez Lugo, La cuestión religiosa en México, p. 164-200; Ministerio de Gobernación, Informes y manifiestos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821 a 1904, Vol. II. p. 884.

(50) Art. 23 de la ley de 12 de julio de 1859. R. de Zayas Enríquez, Benito Juárez, su vida, su obra, p. 114

tigar a los que ayudaron a los zuloaguistas; pero sólo fueron fusilados por traidores los jefes de la rebelión; Juárez ansiaba evitar un grave período de venganzas. Junto con un des-
tacado grupo de ministros progresistas. Juárez logró reorga-
nizar las diversas dependencias del Gobierno, principalmente
las de Educación Pública y de Hacienda. Prestó cuidadosa --
atención a los asuntos extranjeros y recibió cordialmente a -
nuevos representantes de las naciones cuyos enviados habían -
sido expulsados del país por ayudar a los rebeldes. (51)

En marzo de 1861 se efectuaron nuevas elecciones. -
Juárez triunfó y el Congreso se reunió oficialmente en mayo,
por primera vez después de la disolución dictada por Comonfort
en 1857. (52) Al exponer su programa al Congreso, Juárez sub-
rayó la necesidad de hacer economías en la administración y -

(51) G. Baz, Vida de Juárez, p. 191-194; U. Bruke, Life of Juarez, p. 116-117. Para llevar a cabo esas reformas y reorganizaciones, Juárez tuvo que luchar con la acostumbrada oposición religiosa. Para ayudarlo en sus esfuerzos, el -- Congreso creó una comisión de seguridad en junio de 1861 y -- decretó la suspensión de garantías individuales. La ley fue - anulada en octubre; pero se dejó en vigor la parte relativa a los delinquentes políticos. Brancroft, op. cit., Vol. VI. -- p. 15.

(52) E. Santibañez, El Ejecutivo y su labor política, p. 50. Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Fomento; de Justicia e Instrucción Pública; de Gobernación; de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. Junio 12 de 1861 D. O.

señaló los problemas creados por la escasez de ingresos al tesoro. (53)

La situación financiera empeoró constantemente. En julio Juárez logró que el Congreso suspendiera los servicios de las deudas públicas durante un período de 2 años. (54) Este paso provocó de inmediato las quejas del extranjero, y eventualmente resultó en la intervención europea y la invasión francesa. (55) En 11 de diciembre de 1862, el Congreso otorgó a Juárez facultades extraordinarias y suspendió las garantías constitucionales. El Presidente tuvo poderes para --

(53) A. Pola (Ed), Benito Juárez; discursos y manifiestos, p. 25-38. Juárez tropezó con dificultades para hacer frente a los gastos durante la guerra civil; en un intento por resolver el problema, en diciembre de 1859, firmó el tratado McLane-Ocampo, que concedía a los ciudadanos de los Estados Unidos el derecho del tránsito a través del Istmo de Tehuantepec. Si una nación no cumplía las obligaciones impuestas en el tratado, la otra podría intervenir para proteger a sus ciudadanos y sus derechos; pero los gastos que ocasionara dicha intervención deberían ser pagados por la nación omisa de sus obligaciones. Aunque el Senado norteamericano nunca ratificó el tratado, hay dudas sobre si Juárez tenía derecho legal a firmarlos por México. Constitucionalmente, el derecho pertenecía al Congreso; Juárez sólo tenía las facultades ejecutivas que le concedía la Constitución, la cual, concretamente, no le confería el derecho de celebrar tratados. Las facultades extraordinarias otorgadas a él por el Congreso de 1857, expiraron en 1858, e incluso esas autorizaciones no lo facultaron para ratificar tratados. J.F. Rippey, *The Relations of the United States and Mexico, 1848-1860*, p. 367-368; Sierra op. cit., p. 167-168.

(54) Decreto del 17 de julio de 1861, en M. Rivera Cambas, *Anales mexicanos*, p. 90-91. Juárez recibió poca ayuda del Congreso durante este difícil período, y tuvo que combatir casi por sí solo una crisis financiera tras otra.

(55) Percy Martin, *Maximilian in Mexico*, p. 45-47; J. Musser - *The Establishment of Maximilian's Empire in Mexico*, p. 7-12

concluir tratados, declarar la guerra y convenir la paz, y sólo se le prohibió alterar la forma de gobierno prescrita por la Constitución y comprometer la independencia nacional. (56) Sin embargo, hacia junio de 1863 la invasión se había consumado. Maximiliano de Habsburgo estaba en la capital, y durante los 4 años siguientes Juárez trasladó la sede de su Gobierno de un lugar a otro, mientras combatía al invasor en la medida de sus posibilidades.

Con la derrota de Maximiliano y los franceses en 1867, Juárez volvió a la capital e inició la tremenda tarea de reconstruir al país. México necesitaba disciplina política, tanto como orden y paz para resolver sus problemas económicos. Se usó la benevolencia con quienes habían cooperado con el invasor, y sólo fueron desterrados los conspiradores más importantes. (57)

En las elecciones de 1871, Porfirio Díaz y Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la Suprema Corte, se enfrentaron a Juárez. Lerdo y sus partidarios habían sido una continua fuerza obstruccionista en el Congreso y los porfiristas, por su parte, en alguna ocasión incitaron abiertamente a la

(56) M. Galindo y Galindo, La gran década nacional, Vol. II, p. 130.

(57) Baz, op. cit., p. 218

rebelión. El Congreso estaba casi en sesión permanente y dejaba sentir a cada momento su poder sobre el Ejecutivo; lerdistas y porfiristas utilizaron su dominio camarl para propiciar el logro de sus ambiciones políticas y desacreditar a Juárez. (58)

Juárez fue elegido por un margen muy pequeño y su victoria fue la señal de una inmediata rebelión capitaneada por Díaz. Aunque los porfiristas se autodenominaban constitucionalistas, su guerra abierta contra las autoridades legalmente constituidas ponía de manifiesto sus verdaderas miras, y pronto la revuelta fue sofocada. (59) Juárez, murió en julio de 1872; con él se extinguió su labor de reorganización y restablecimiento de la paz en una nación ya cansada de la guerra.

Lerdo de Tejada, como presidente de la Suprema Corte, ocupó la vacante que dejó Juárez y fungió como Presidente interino. Poco después fue formalmente elegido Presidente Constitucional y procedió a gobernar de modo despótico.

Se acercaba el final de la carrera política de Ler-

(58) Rivera Cambas, op. cit., Vol. II p. 683-685.

(59) El lema de combate y principal argumento de los porfiristas era "no reelección", y fue base del Plan de la No_rría, Sierra, op. cit., p. 484.

do, cuando en las elecciones de 1866, unas de las más fraudulentas de la época, proclamó haber sido reelegido. (60) Con la muerte de Juárez los porfiristas perdieron su principal argumento para ser políticamente reconocidos: ésto es, la exigencia de que se volviera al gobierno constitucional. El fraude electoral de Lerdo les brindó oportunidad ad hoc para agitar la bandera del constitucionalismo, favorecidos por las maniobras del Presidente que trataba de mantenerse en el poder.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PORFIRISMO Y HASTA MADERO

En las elecciones regulares de 1877, Díaz fue elegido Presidente por una abrumadora mayoría. Durante este primer período presidencial, Díaz siguió astutamente una política de consolidación, destruyendo a cuanto lerdista ofreciera resistencia. Se promulgaron leyes sobre hacienda, contrabando y aranceles, al mismo tiempo que se impulsó la industria; se mantuvo la tolerancia religiosa y se estimularon las rela-

(60) Los votos electorales exigidos por la ley para la elección del presidente eran 9,265 del total de 18,075. En esta elección sólo votaron 7,899 electores, y por lo menos en siete estados no se efectuaron elecciones. J.M. Iglesias, la cuestión presidencial en 1876, p. 20 y s. Bancroft, Op. Cit., Vol. VI, p. 425

ciones amistosas con los países extranjeros. (61) Tras re-formar la Constitución para que ningún presidente o gobernador pudiera ser reelegido sino transcurridos cuatro años después del último ejercicio. Díaz reafirmó los principios antirreeleccionistas de Tuxtepec y Palo Blanco y se alejó de la política cuando se acercó la fecha de las reelecciones. (62)

Durante los años del Gobierno de Díaz, el Presidente supo atraerse a todos los que tenían fuerza para perjudicarlo o para prestarle servicios importantes. Cuando los interesados no respondían, eran eliminados. Esta política de "pan y palo" y otros métodos semejantes, hicieron posible -- que su poder llegara a todos los Estados y comunidades del país. (63)

El sistema político desarrollado por Díaz logró al-

(61) Justo Sierra, México, su evolución social, Vol. II, p. 203, W.F. McCaleb, Past and Present Banking in Mexico, p. 8-13; Bancroft Op. Cit., Vol. VI, p. 442-447.

(62) La reforma ocurrió en 1878, Miguel Lands Duret, Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, p. 235. Sin embargo, algunos estados defendieron la reelección de Díaz. El Estado de Morelos propuso la reelección si Díaz obtenía las dos terceras partes de los votos electorales. Bancroft, Op. Cit., Vol. VI, p. 447-448.

(63) De Formaro, Op. Cit., p. 41-59 y s. La "Ley Fuga", aplicada a bandidos y personas de "carácter sospechoso", y la organización de los rurales, fueron algunos métodos de Díaz para mantener el terror de su poder. Callcott, Op. Cit., p. 123; Winton, Op. Cit., p. 145-146

to grado de organización casi a prueba de ineptos. Dentro del sistema perfectamente integrado había 3 puestos que "constituían una jerarquía que abarcaba toda la autoridad": primero, Díaz, segundo, los gobernadores de los Estados, puestos de elección popular completamente controlados por el Presidente; tercero, los jefes políticos, representantes locales de los gobernadores y que servían como una "base amplia y firme sobre la cual descansaba toda la estructura dictatorial". (64)

Los gobernadores eran absolutamente leales a Díaz, y de él dependía que conservaran sus puestos. Cumplían los deseos del Presidente sin vacilación. Sus deberes eran los siguientes:

... falsear las elecciones federales, locales y municipales, conforme a consigna recibida del centro; para propinar palizas nocturnas a los trabajadores políticos populares; para arrojar a los periodistas, en casos necesarios, a hornos metalúrgicos encendidos capaces de reverberar a los espíritus más sediciosos; para consignar al servicio de las armas de los levantiscos; para aplicar oportunamente la ley

(64) J. Lloyd Meehan, "The Jefe Político in Mexico", en South west Social Science Quarterly, Vol. XIII, mayo de 1933, p. 133

fuga; para vigilar que en la población no se despertaran energías sospechosas; para mantener dentro de su cepo de campaña a la prensa, siempre por medios siniestros pero eficaces; correspondía también al gobernador garantizar el amor del pueblo al gobierno paternal. (65)

Para todos los fines prácticos los gobernadores de los Estados se habían convertido en funcionarios federales. Nombraban también de hecho a los miembros de los órganos legislativo y judicial del gobierno estatal, así como a los funcionarios municipales. (66) La administración tuvo buen éxito precisamente porque Díaz cambió el sistema de centrifugo en centrípeto. De esta manera, el Poder Legislativo vino a dar poco a poco a manos de Díaz. Su control del Congreso fue completo, porque dominaba todas las elecciones a través de su vasta maquinaria política. Ningún candidato podía aspirar a ocupar un puesto público mientras no tuviera la bendición de don Porfirio.

El Poder Judicial no escapó al control de los porfi

(65) Francisco Bulnes, *el verdadero Díaz y la Revolución*, p. 194-196; citado en Meecham. Véase también Vasconcelos, *Op. Cit.*, p. 449-456 y José C. Valadés. *El porfirismo, historia de un régimen*.

(66) Rafael de Zayas Enríquez, *Porfirio Díaz, la evolución de su vida*, p. 207-208; E. Vázquez, *la reelección*, p. 3-4.

ristas. Todas las dependencias judiciales recibían instrucciones desde arriba, y debían su supervivencia a Díaz. Esta absorción del Poder Judicial Tal vez contribuyó, tanto como las demás causas, a la posterior revolución de Madero. (67)

Para facilitar el éxito de su jefe, los porfiristas crearon el Partido de la Unión Liberal en 1892. Sus propósitos se referían en gran parte a los aspectos económicos del Gobierno, que ellos pretendían colocar sobre bases más "científicas"; de aquí que se les llamara los "científicos": los dirigía el hábil secretario de Hacienda, Limantour, y en torno de Díaz fueron instrumentos del desarrollo económico del país. (68)

La mano firme y dictatorial de Porfirio Díaz dio al país una época de paz y desarrollo bastante notable. La astucia financiera del Limantour eliminó las alcabalas, reorganizó el sistema bancario y consolidó la deuda exterior. (69)

(67) Sobre un estudio del Poder Judicial en tiempos de Díaz, - veáse Jesús Romero Flores, Anales históricos de la Revolución mexicana, p. 911 y 255-253; De Zayaz Enríquez, Op. Cit., p. 201-202.

(68) Manuel Calero. El problema actual, p. 32-35; Ramón Prida, de la dictadura a la anarquía, Vol. I, p. 98-137. Se crea la Sría. de - Comunicaciones y Obras Públicas. Mayo 13 D.O. de 1891.

(69) Ministerio de Gobernación, informes y manifiestos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821 a 1904. Vol. II, p. 909. Iniciativa de 30 de mayo de 1895, sobre suspensión de alcabalas; A. Manero, el antiguo régimen y la Revolución, p. 11-38.

A pesar de la desesperada necesidad de educación en gran escala, Díaz hizo poco para aliviar el generalizado -- analfabetismo, particularmente entre los indios. Los maestros recibían una instrucción muy raquítica, eran mal pagados y no se hacían esfuerzos por alimentar a los niños hambrientos que lograban asistir a las escuelas. (70) Casi toda la educación que se impartía estaba en manos de la Iglesia. (71)

Los males inherentes a un despotismo tan agudo como el descrito tan brevemente tenían que provocar, tarde o temprano, una inquietud general y barruntos de rebelión. Díaz había prolongado demasiado su gobierno y su sistema. Después de la entrevista con el periodista Creelman en 1908, (72) en la cual Díaz declaró que posiblemente había llegado el momento de su retiro, se desató una intensa agitación política en todo el país en demanda de un nuevo presidente. (73) El líder de las protestas contra el porfirismo fue Francisco I.

(70) S. Novo. La educación pública en México, p. 154-157; H.N. Parkes, History of Mexico, p. 302; Callcott, Op. Cit., p. 184.

(71) Meecham, Op. Cit., p. 458. Se crean las Srías. de Instrucción Pública y Bellas Artes y la de Justicia. (Mayo 16 y Junio 12 de 1905 respectivamente)

(72) James Creelman, "President Díaz, Hero of the Americas", en Pearson's Magazine, Vol. XIX, Núm. 3, Marzo de 1908, p. 237-242.

(73) Winton, Op. Cit., p. 170-171; Pascual Ortiz Rubio, La Revolución de 1910. Apuntes Históricas, p. 83-102.

Madero.

En 1909 Madero publicó su famosa obra la sucesión presidencial en 1910. En este notable tratado, describió -- los males del gobierno de Díaz y protestó contra ellos. Entre los principales abusos que señaló se hallaban la corrupción general del gobierno, la justicia y las elecciones; la miseria del peón; la continua reelección y la tendencia centralista de la estructura federal del país. (74)

Díaz, que al principio desdeñó toda agitación, pronto comprendió su importancia y encarceló a Madero. Luego -- procedió a dominar las elecciones y se eligió asimismo como Presidente por séptima vez, junto con Corral como Vicepresidente. Pero Madero logró escapar de la cárcel y proclamó su famoso Plan de San Luis Potosí, que llamaba a la rebelión militar contra el régimen de Díaz, declaraba nulas sin valor -- las recientes elecciones, volvía a insistir en los principios de sufragio efectivo y no reelección y sostenía que Madero -- o una persona designada por éste debía ser presidente provisional hasta que pudieran efectuarse nuevas elecciones. (75)

(74) Madero, Op. Cit., p. 146-147; 339-340.

(75) Texto del Plan en Blas Urrea, Op. Cit., p. 432-434; Ortiz Rubio, Op. Cit., p. 139-150

El levantamiento armado obligó a Díaz a firmar, en mayo de 1911 un convenio con los maderistas en el que se estipuló la dimisión del Presidente y del Vicepresidente, el cese de las hostilidades y el nombramiento de Francisco León de la Barra como Presidente provisional para que convocara a elecciones constitucionales. (76)

El régimen del Presidente provisional fue inepto y cauto. El verdadero jefe era Madero, hacia quienes todos -- los ojos se volvían en lugar de hacia el vacilante León de la Barra que no pudo organizar el Gobierno ni prepararlo de modo que empezara a cumplir las prometidas reformas revolucionarias. (77) Tras grandes demostraciones en su favor por todo el país, Madero fue elegido Presidente y José Ma. Pino Suárez Vicepresidente el 2 de octubre de 1911. (78)

El gobierno de Madero empezó en circunstancias poco propicias, y nunca pudo organizarse de manera apropiada. -- Uno de los mayores errores cometidos por Madero fue no haber organizado los gobiernos de los Estados que cayeron en su poder durante la Revolución. Repitió continuamente este error fatal y dejó en sus puestos a los gobernadores estatales que

(76) Texto de la dimisión en Blas Urrea, Op. Cit., p. 452-454.

(77) Vasconcelos, Op. Cit., p. 470.

(78) Alessio Robles, Op. Cit., p. 18

habían sido nombrados por Díaz; permitió así que los jefes políticos minaran y obstaculizaran al nuevo régimen. Su gabinete fue integrado por hombres de escasa habilidad o experiencia.

En los Estados, Emiliano Zapata y Pascual Orozco, en el principio apoyados por Madero, se enemistaron con éste por causa de sus nombramientos imprudentes y faltos de tacto y de las promesas incumplidas. Ambos jefes mantenían como centros de continuas perturbaciones las regiones que controlaban. (79)

En 1912 estalló la rebelión que terminó en el colapso del régimen maderista al año siguiente. (80) El Congreso aceptó las dimisiones de Madero y Pino Suárez. Para suceder a Madero se designó a Lascuráin, y Victoriano Huerta fue nombrado secretario de Gobernación. Luego dimitió Lascu

(79) Zapata, en particular, quería a toda costa sustituir a Madero por alguna otra persona que estuviera dispuesta a llevar a cabo las reformas agrarias. Zapata expuso su programa en el Plan de Ayala; -- Andres González Blanco, *Un déspota y un liberador*, p. 149; Romero Flores, *Op. Cit.*, Vol. IV, p. 227-232

(80) El derrocamiento de Madero y la ascensión de Huerta fueron ayudados por las actividades conspiradoras del embajador norteamericano en México, Smith. *Op. Cit.*, p. 82-83; Graham Stuart, *Latin America and the United States* (4a. Edición), p. 155-157; H. L. Wilson, *Diplomatic Episodes in Mexico*, p. 275 y s.; Romero Flores, *Op. Cit.*, Vol. I, -- p. 264-265.

ráin y así dejó que Huerta ocupara provisionalmente la Presidencia, en virtud de su cartera de Gobernación. (81)

El Gobierno de Huerta fue un escándalo y una farsa. (82) Los funcionarios administrativos se convirtieron en oficiales del Ejército y el presupuesto nacional casi fue un presupuesto militar.

A apoyado en semejante poderío militar, Huerta actuó a mata caballo contra las garantías constitucionales y contra la estabilidad del Gobierno.

En octubre de 1913 se efectuaron nuevas elecciones que resultaron asaz cómicas. (83) Huerta se declaró "vencedor" y por todos lados se elevaron voces de protesta contra el fraude y la ilegalidad. Estalló la rebelión, dirigida -- por Emiliano Zapata en el Sur y por Venustiano Carranza y -- Pascual Orozco en el Norte. Huerta se vió obligado a dimi--

(81) Fernández Rojas, *la Revolución mexicana*, p. 355-356.

(82) Un crítico radical de Huerta ha escrito lo que sigue: -- "nunca en la historia de México hubo un período en el cual ostentara el mando un conjunto semejante de incompetentes, ladrones y necios asesinos; incluso en la historia mundial es difícil encontrar un paralelo. Tenemos que remontarnos a los tiempos de Nerón y Caracalla para encontrar tanta infamia tanta cobardía y tanto sadismo". De Fornaro. *Op. Cit.*, p. 80.

(83) Callcott, *Op. Cit.*, p. 241; *United States Foreign Relations*, 1913, p. 853-854, carta de O'Shaughnessy dirigida a Bryan.

tir el 15 de julio de 1914. (84)

La Revolución iniciada por Madero preconizó mayor libertad, mejor distribución de la tierra y justicia social más verdadera. Pero Madero no era hombre de programas ni de gobierno, y su incapacidad como administrador le impidió cumplir sus promesas. Huerta representó la peor clase de dictadura que haya padecido México, ejercida por el Ejecutivo.

La Presidencia se había convertido en un puesto dictatorial que guardaba poco respeto de las normas constitucionales. El uso caprichoso de facultades extraordinarias se hizo tradicional, así como el desprecio por los poderes Legislativo y Judicial. Siempre que era necesario, el Ejército se encontraba a la mano. Pocas tradiciones de gobierno se desarrollaron además de ésta. Tal vez el punto más débil era la falta de partidos políticos bien definidos, permanentes y organizados. Las gentes se agrupaban en torno de individuos y no de principios. Los presidentes, los auxiliares del Ejecutivo y los diputados al Congreso a nadie tenían que dar cuenta de sus actos, salvo al pequeño grupo que los ha-

(84) Pedro González Blanco, Op. Cit., p. 241-242; De Fornaro, Op. Cit., p. 151-155; Jorge Vera Etañol, Al margen de la Constitución de 1917, p. 49-50

bía llevado al poder. El Presidente no permitió que los miembros del Congreso fuesen presionados por los partidos políticos, ni hizo llamamiento alguno a la lealtad de partido para lograr una legislación favorable respecto a los problemas exteriores o interiores. Sólo podía hacer algo cuando apelaba al egoísmo de sus partidarios o cuando empleaba la fuerza para quebrantar la oposición.

Los cimientos del sistema presidencial se colocaron durante esos primeros 90 años de independencia. Algunos procedimientos han cambiado; pero, por desgracia, otros continúan arraigados al pasado e impiden la estabilidad y la independencia del gobierno que merece la nación mexicana.

CAPITULO TERCERO

BREVE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
CENTRAL FRANCESA

DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACION

En la doctrina jurídica francesa, se diferencia generalmente el federalismo, la autoadministración, el sistema de descentralización y la desconcentración. En el sistema federal el Estado - nación está constituido por colectividades autónomas. En un Estado federal los diferentes estados federados se definen en primer término, por la independencia de sus órganos, y en segundo por la autonomía de las competencias en materia constitucional y legislativa, salvo lo que está reservado a la federación, y por la autonomía y competencia en materia administrativa correspondientes a los estados federados; en tercer lugar, el Estado federal y los Estados federados se definen por la personalidad moral que supone la existencia de recursos propios y divisiones autónomas. En Francia se considera que dentro de cada Estado Federado, el régimen administrativo de las colectividades locales puede actuar. El federalismo no implica subordinación de los estados miembros al Estado federal. (1)

(1) Se podría hacer un análisis sobre México, donde el principio del centralismo democrático hace que la colectividad esté subordinada a la República y se podría concluir que se trata de un Estado Federal Centralizado, si así puede decirse. Incluso en los Estados Unidos, los estados miembros están cada vez más subordinados al Estado Federal. Ver: Colección de Seminarios: Desconcentración administrativa. México. Sría. de la Presidencia Dir. Gral. de Estudios Administrativos, 1976. Pág. 17 y 18.

Existe otro tipo de organización local, que es el sistema de autoadministración que corresponde al "Self-government" británico. (2) Este sistema permite la elección de todos los órganos locales y otorga personalidad moral a la colectividad local. La autonomía de la colectividad administrativa, no es constitucional ni legislativa: todas las tareas administrativas son dadas a la colectividad. Los servicios del Estado sólo atienden las tareas políticas, la defensa, la diplomacia. El gobierno no atiende o ejerce ningún control sobre las colectividades fuera de su autoridad legislativa y federal. (3) En materia comercial, se puede decir que este sistema se acerca también a la autogestión.

Actualmente en Francia se realizan experimentos en materia de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, particularmente son los partidos de izquierda quienes hablan más y más de autogestión; ésto se sitúa en cuadro de la diálectica constante que existe entre las fuerzas so-

(2) Autogobierno: Diccionarios Larousse - Collins Pág. 437 de Inglés - Español, México 1975.

(3) Existe en el sistema practicado en Gran Bretaña hasta el siglo XIX, es también el sistema actual en los Estados Unidos. Ver: Colección de Seminarios: Desconcentración administrativa. México. Secretaría de la Presidencia -- Dirección General de Estudios Administrativos, 1976. Pág. 18

ciopolíticas que actúan en favor de una mayor centralización y la aspiración de los ciudadanos o en todo caso de un parte de ellos, a una democracia más real.

Las diferencias, según la doctrina tradicional, entre centralización, descentralización y desconcentración, son de tres tipos ideales de distribución de funciones y de competencias entre las diferentes colectividades de una nación. Se entiende por centralización un sistema en donde todas las decisiones son de la competencia del gobierno central; decisiones tales como: de policía, de justicia, de defensa, de diplomacia, lo mismo que las decisiones económicas, sociales y culturales. Los agentes locales que son agentes del Estado se circunscriben a ejecutar las decisiones. Existe una jerarquía estricta que parte de la base hacia la cumbre y no hay más que un presupuesto: el del Estado. He aquí el tipo ideal de sistema centralizado.

El segundo tipo es el sistema de desconcentración. En éste, todas las decisiones importantes son de la competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación.

A partir de ciertas dimensiones del Estado, es in-

dispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todo. Pero la desconcentración puede presentar un peligro si nos colocamos en una óptica centralizadora, si la unidad del conjunto peligra al ser comprometida y si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados.

El tercer sistema ideal que existe en Francia es el de la descentralización. En este sistema la mayor parte de las decisiones son de la competencia de los órganos locales independientes y representativos, es decir, elegidos por la población; esas autoridades locales son responsables lo mismo de la toma de decisiones que de su ejecución, a diferencia del sistema de autodeterminación, donde la autonomía administrativa de las autoridades está limitada por la ley. Las colectividades locales descentralizadas están dotadas de personalidad moral y de autonomía presupuestal, se benefician de lo que llaman "libertades locales". De hecho, si las colectividades descentralizadas se administran libremente, son al mismo tiempo y evidentemente subdivisiones geográficas del Estado, y este último debe tener representantes a nivel local (esa es la parte desconcentrada). Por lo general en un sistema descentralizado, el Estado conserva la com

petencia en materia de defensa, de diplomacia y ejerce también un control que se llama "tutela", sobre las colectividades descentralizadas, lo que no ocurre en el sistema de autoadministración. El poder de tutela no puede dar órdenes, pero puede anular ciertas decisiones en condiciones previstas por la ley y puede sustituir a la autoridad en ciertas circunstancias. La tutela o el control administrativo se define como el conjunto de poderes limitados, otorgados por la Ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos con el objetivo de proteger el interés general contrariamente al poder jerárquico, este poder de control o tutela en un poder limitado.

El problema principal en Francia ha sido mantener la unidad nacional sin ahogar totalmente las iniciativas locales.

Desde hace 300 años, Francia conoce de hecho un sistema dominante de centralización y de concentración de poder en las autoridades centrales. Este sistema ha sido moderado por medidas periódicas de desconcentración con el objeto de evitar la parálisis y la asfixia en la cumbre. Los partidarios de la centralización justifican su existencia por razones de unidad nacional, de eficacia y por razones

económicas, particularmente de planificación; también por -- razones de igualdad y de imparcialidad. Los franceses tie-- nen un espíritu jurídico muy pronunciado, siempre temen a -- las injusticias, es decir, que no todas las personas sean -- tratadas de las misma manera.

Hasta el siglo XIX existían en Francia provincias autónomas. Por ello los reyes de Francia se habían esforzado por establecer una cierta unidad, un cierto control sobre la multitud de colectividades más o menos independientes.

La administración de las provincias se hacía gracias a una treintena de intendentes escogidos por la realeza, que tenían un gran poder. El intendente era al mismo tiempo juez y administrador. En el campo, las comunidades de base eran las parroquias y en las ciudades las municipalidades.

En 1789, la Revolución quiso destruir el despotismo de los intendentes y se dividió al país en territorios homogéneos, todos de la misma dimensión. Se dividió a Francia en 83 departamentos, estas divisiones existen todavía, aunque con algunas modificaciones, puesto que actualmente cuentan con 95 departamentos. Esta división era menos arbitraria de lo que parece y correspondía a las 26 circunscripciones

nes que se llamaban "el país".

La base de todo el sistema actual administrativo - francés data desde Napoleón I. Es por lo cual explicaré brevemente primero la circunscripción sobre la cual está funcionando el sistema de desconcentración: el departamento y su evolución.

Después tocaré el tema sobre la comuna, que es la célula de base sobre la cual se han fundado tradicionalmente las aspiraciones a la descentralización. Para finalizar analizaré los órganos de la región, que es la circunscripción - más reciente y que se encuentra hoy en el centro, en el corazón del problema de la desconcentración, en el terreno económico y técnico.

EL DEPARTAMENTO
(1800)
SISTEMA CENTRALIZADO
EMPERADOR

PREFECTO EN C/U DEPTOS.	PREFECTO EN C/U DEPTOS.
SUPREFECTO CABECERA DTTO. 304	SUPREFECTO CABECERA DTTO. 304
ASAMBLEAS DELIBERATIVAS	ASAMBLEAS DELIBERTATIVAS
*CONSEJO GRAL. DEL DEPTO	*CONSEJO GRAL. DEL DEPTO.
CONSEJO DEL DISTRITO	CONSEJO DEL DISTRITO

* Tenía facultades para repartir las contribuciones entre -- los distritos y fijar los impuestos.

Después de haber analizado esquemáticamente el organograma estructural y organizativo de lo que administrativamente era un departamento de 1800, seguiré narrando su historial.

Hasta el segundo imperio, es decir 1851 hasta 1871, la aprobación ministerial era necesaria para todas las decisiones tomadas por el prefecto; de aquí provenía una gran -- lentitud en el proceso administrativo. Para descongestionar las administraciones centrales, Napoleón III durante el segundo Imperio aumentó el poder de los prefectos. En 1852, una ley establecía una desconcentración en beneficio de los prefectos porque se consideraba que se podía gobernar de lejos, pero que solamente se podía administrar bien de cerca. (4)

(4) El artículo 1º de esa ley decía "Los prefectos seguirían sometiendo a las decisiones del Ministro del Interior los asuntos departamentales y comunales que afectaban -- directamente al interés general del Estado"; por ejemplo, la aprobación del presupuesto departamental, las imposiciones -- extraordinarias y las delimitaciones territoriales. Ver. Colección de Seminarios: Desconcentración administrativa. México. Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos, 1976. Pág. 22

El prefecto retenía todos los asuntos departamentales y comunales que hasta entonces había exigido la decisión del Jefe del Estado o del ministro del interior. Para ilustrar esta reforma de desconcentración se decía: "es el mismo martillo el que pega, pero el golpe es más leve". (5)

En 1926 se vuelve a ampliar la desconcentración en provecho de los prefectos; en esta misma perspectiva se sitúan las medidas más recientes desde 1964.

En la ley de 1871, es decir la Tercera República, está la base de la organización actual. Los consejos generales que se han venido eligiendo desde la mitad del siglo pasado, han tenido una más amplia autonomía y su tarea es controlar a los prefectos. También tienen autonomía presupuestaria. A fines del siglo XIX adquirieron atribuciones en materia de carreteras, de electricidad, etc.

Cada consejo general era elegido y todavía hoy lo es, mediante el sufragio universal en el cuadro de la subdivi

(5) La Dra. Jeanne Siwek-Ponydesseau ejemplifica la desconcentración de los poderes de los prefectos con este ejemplo. Ver. Colección de Seminarios: Desconcentración administrativa México. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1976 Pág. 22

sión del distrito. El cantón es una concepción intermedia entre el distrito y la comuna; agrupa de cinco a quince comunas más o menos. La capital del cantón se transforma en una infraestructura importante para la ciudad. Por ejemplo, se convierte en el pequeño mercado, el hospital, el colegio.

Esta circunscripción no tiene personalidad moral y sin embargo en ella se eligen los consejos generales. La existencia de los prefectos ha sido cuestionada después de la II Guerra Mundial en 1944. Bajo la inspiración del partido socialista y del partido comunista, la constitución de 1946 acordó conceder un lugar importante a la descentralización. El presidente del Consejo General se convirtió en el ejecutivo del departamento, facultad que hasta entonces ejercía el prefecto como agente desconcentrado del Estado. Sin embargo, esta disposición de la constitución fué muy mal acogida por lo que el gobierno no la puso jamás en práctica. No obstante, durante la Quinta República se aplicó esta constitución.

No es de la naturales del gobierno abandonar parte de su poder a los órganos elegidos. En 1955, la Quinta República decidió que los consejos generales deberían intervenir en los dominios económicos y sociales pudiendo especialmente acordar ciertos créditos o subvenciones. Desde 1972 han teni

do competencia sobre la infraestructura colectiva, y se ha -- transferido una parte de los trabajos de las carreteras nacionales a los departamentos.

La comunidad administrativa básica en Francia es la comuna, la que describe como grupo miembro que viene desde la época romana y que ha permitido la organización de la iglesia en parroquias. Hasta el siglo XVIII las municipalidades urbanas se esforzaban por obtener cierta autonomía; estaban administradas por las asambleas deliberativas y por un órgano ejecutivo.

En la revolución de 1789, se organizaron 40,000 comunas. Todavía hoy existen 39,000 comunas en Francia y los consejos municipales son elegidos en sufragio censatorio. (6)

Las elecciones fueron suprimidas por Napoleón I y los consejos municipales fueron entonces nombrados por el poder, así pues, los alcaldes fueron nombrados por el prefecto y por el primer cónsul o por el Emperador, del mismo modo que en las grandes ciudades. Las elecciones se volvieron a establecer a mediados del siglo pasado. Pero durante el Imperio

(6) El sufragio no es universal, sino que el derecho de voto se relaciona con el ingreso y los impuestos.

de Napoleón III, la tutela y el control de los prefectos volvió a anularse.

A principio de la Tercera República, es decir a fines del siglo pasado, los consejos municipales volvieron a elegir a su alcalde. Los regímenes comunales actuales fueron fijados definitivamente en 1884, entonces se decidió si se iba a elegir a los miembros de la comuna. Algunas de ellas eran extremadamente pequeñas pues contaban con un centenar de habitantes, sin embargo no fue aprobado ningún cambio. Desde entonces el consejo o los consejeros municipales son electos por sufragio universal y los consejeros municipales eligen entre ellos al alcalde. La mayoría de las deliberaciones de los consejos municipales del territorio son cumplidas con el control del prefecto; pero esta libertad de acción está a pesar de todo restringida por razones financieras, pues no solamente es necesario estar dotado del poder de decisión, sino también de los medios para poder llevar a la práctica las decisiones.

En 1956, Francia fue dividida en 22 regiones de programas, y en 1961 se previó la institución de un prefecto coordinador. En 1964 se instituyó finalmente un verdadero prefecto de región, que es hasta el momento, el prefecto del

departamento, cabeza de la región. Se creó una comisión de desarrollo económico nacional y el prefecto de la región está asistido por un consejo regional, compuesto de individuos elegidos localmente y un comité económico y social, compuesto de representantes de los organismos profesionales. Se puede decir que la centralización francesa, moderada a través de la desconcentración, no es solamente administrativa, sino también política, social y cultural; todo lo que tenía importancia en Francia se encontraba en París y la región parisina, es así como se hablaba de París y el desierto francés.

En efecto no existían metrópolis importantes en provincia. Desde hace quince o veinte años, se han hecho esfuerzos para crear metrópolis de equilibrio en las regiones, pero todo esto todavía está en gran parte "orquestado" y definido por París. La falta de autonomía real del nivel local es aún relativamente grande.

FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION

FRANCESA

Para entender cómo funciona la administración francesa y cómo toma sus decisiones o participa en su elaboración, es necesario indicar el marco de su acción y su lugar en la vida de la nación.

EL MARCO JURÍDICO DE LAS INSTITUCIONES

LA ESTRUCTURA DEL EJECUTIVO:

Tradicionalmente, Francia hace una distinción entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, y esto desde hace siglos.

Excepciones: Luis XVI (sorprende cuando dice que él será su propio Primer Ministro).

NAPOLEON I Y THIERS.

A la inversa, la distinción ha sido hecha no solamente en caso de régimen parlamentario clásico, sino también bajo la Segunda República, y durante la última guerra con el régimen del "Estado Francés".

En el régimen parlamentario, el Jefe del Estado -- siempre ha participado en el Gobierno de una manera más activa que en Inglaterra, por ejemplo: Presidencia del Consejo de los Ministros, discursos hechos por el Presidente mismo y no, como el discurso del trono, preparado por el gobierno.

Carácter particular del régimen francés actual: el

Jefe del Estado y el Primer Ministro tienen atribuciones que no son siempre claramente establecidas.

FUNCIONES DE IMPORTANCIA DE LOS FUNCIO-
NARIOS GUBERNAMENTALES

Es igualmente una tradición francesa que el Poder Ejecutivo debe ser ejercido en Consejos; esta tradición proviene del antiguo régimen. Esto no quiere decir que las decisiones sean tomadas por unanimidad. Es responsabilidad del Gobierno llegar a la decisión final pero tomando en cuenta un proceso colegial.

Aplicaciones de esta idea.

El Consejo de Ministros:

- Periodicidad de estas reuniones.
- Número de decisiones que son tomadas en el Consejo de Ministros (los proyectos de leyes, las órdenes o los decretos leyes, ciertas medidas de nombramientos).

Los Consejos Interministeriales:

Bajo la Presidencia del Jefe del Gobierno, preparan

las decisiones y constituyen frecuentemente el órgano esencial.

El principio de la Solidaridad gubernamental:

Todas las decisiones del Consejo de Ministros son tomadas por unanimidad y responsabilizan a todos los Ministros: la aceptación de la responsabilidad del Gobierno debe ser tomada en el Consejo de Ministros.

Bajo la Quinta República hay que señalar dos elementos nuevos:

- La importancia de las conferencias de prensa o de las declaraciones del Jefe del Estado a la televisión o a la radio.
- El hecho mayoritario que disminuye la importancia del Consejo de Ministros.

LA IMPORTANCIA DE LA FORMA DE LAS ASAMBLEAS

CASO DE LA LEY

Papeles respectivos del Gobierno y del Parlamento -

en la preparación y la elaboración de la ley.

Hasta la Quinta República, el Gobierno tenía medios limitados (mientras que el texto de un proyecto podía ser modificado por las Comisiones, el Gobierno no tenía el derecho de enmienda). Bajo la Quinta República, el campo de la Ley ha sido limitado. El proceso legislativo de numerosos medios de acción al Gobierno.

FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA PRESUPUESTAL Y TRATADOS

Las asambleas, tradicionalmente, intervienen en ciertos casos excepcionales.

En este campo, el mejor ejemplo es el presupuesto, que no constituye una medida legislativa, sino una autorización de ingresos y gastos.

Otro ejemplo: la autorización dada al Gobierno para ratificar los tratados.

DELEGACION DEL PODER DEL LEGISLATIVO AL GOBIERNO

Es el proceso de los decreto-leyes bajo la Tercera y Cuarta República; también de las ordenanzas bajo la Quinta República. Estas medidas suponen siempre una ratificación posterior por el Parlamento.

Incidencias de estos tres puntos sobre el funcionamiento de la administración.

DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION EN LA VIDA NACIONAL.

La administración francesa tiene una estructura muy sólida. Los cuerpos que la constituyen han sido creados frecuentemente desde hace mucho tiempo. Todo esto le da una autoridad que no se puede despreciar.

Además, tradicionalmente en un país donde los regímenes políticos han sido numerosos y donde la inestabilidad gubernamental ha sido frecuente, la administración encarna la continuidad del Estado.

Finalmente, el desarrollo de las atribuciones del Estado ha aumentado todavía más su importancia.

LA PROBLEMATICA DE LA ADAPTACION EN LA ADMINISTRACION

Esto es importante, no solamente por las razones anteriores mencionadas, sino también debido al alto nivel técnico de la administración francesa y de su autoridad moral.

La administración interviene también en la ejecución de las decisiones gubernamentales: muchas medidas complementarias son dejadas a su competencia.

De hecho, la práctica administrativa es frecuentemente más importante que los textos mismos.

ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION

Hay que distinguir entre la administración tradicional (los grandes Ministros y los antiguos servicios) y la tendencia a crear organismos de cierta autonomía (empresas públicas, oficinas, etc.) que se desarrollan desde hace varios años.

La administración tradicional se caracteriza por una autonomía ministerial bastante grande. Cada Ministro es

el único competente para administrar sus créditos y utilizar sus funcionarios; las medidas de coordinación son en la práctica, difíciles de tomar.

Bajo la autoridad del Ministro, la administración es altamente jerarquizada. Todos los agentes tienen el carácter de funcionarios y, del Director al Ujier, son sometidos al mismo estatuto.

Esta administración es independiente en relación con la política; el reclutamiento a la base en particular es asegurado por el concurso, lo que excluye en la práctica los nombramientos políticos.

Otro ejemplo: la designación de los jefes administrativos y de los altos responsables de las administraciones, esta hecha por decreto del Consejo de Ministros, en principio para los directores de las administraciones centrales, sin condiciones. De hecho, siempre se nombran funcionarios.

Para los prefectos y los embajadores, el Consejo de Ministros debe tomar en cuenta, en una proporción importante, a los funcionarios de los cuerpos correspondientes, eso limita las intervenciones políticas.

Son las nominaciones en la vuelta exterior en los altos puestos del Estado que son finalmente los más marcados por las orientaciones políticas.

La administración nueva, a través de servicios autónomos, busca como escapar a los reglamentos administrativos clásicos (estatuto de los funcionarios, reglas de contabilidad, etc.) De hecho, los controles que se ejercen sobre ella limitan mucho las diferencias entre los dos sectores de la administración.

CRECIMIENTO RAPIDO Y CONTINUO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION.

Las intervenciones del Estado son más numerosas.

En cantidad: Multiplicación de equipos colectivos.

(Ejemplo: de las instituciones educativas, de la infraestructura de las comunicaciones, etc.).

Según los campos:

ECONOMIA: La reestructuración de la agricultura.

SOCIAL: La política de la seguridad social generalizada.

CULTURAL: Las casas de la cultura.

Todo esto se resume en la planificación y en el urbanismo.

Influencia de los equipos públicos en el desarrollo.
Importancia creciente de los equipos estructurales (autopistas, telecomunicaciones, zonas industriales, etc.)

Pero esto implica siempre una adaptación de la administración y ésto no siempre es fácil.

EL PROBLEMA DE LA ADAPTACION DE LA ADMINISTRACION FRANCESA

EXPOSICION DE ALGUNOS ASPECTOS.-

La necesidad de una acción coordinada es más evidente que nunca, pero debe conciliarse con una especialización que tienda a la autonomía de las técnicas.

Las decisiones de la administración conciernen siempre más a la vida de los ciudadanos; de allí surge la necesidad de una concentración y de una información que sin concluir

a dispensar las responsabilidades, implican un cambio por parte del funcionario, acostumbrado a decir en nombre del interés general, como de los usuarios, que prefieren frecuentemente la contestación.

La importancia de las inversiones plantea en términos nuevos el problema de la rentabilidad. Es frecuentemente difícil de determinar y debe ser conciliada con los imperativos políticos.

VIAS DE SOLUCION

Existen dificultades graves en esta adaptación.

La rigidez tradicional de la administración (amor al precedente, miedo a la responsabilidad, carácter cerrado del "mundo" de la función pública).

Ausencia de la preocupación de la eficacia: acción administrativa difusa e iniciativas a tomar para mejorar la rentabilidad aunque sean frecuentemente llenas de riesgos para la carrera, etc.

El conocimiento deficiente de las realidades concre

tas de la vida económica y social; formación demasiado doctrinal (tecnocracia), desconfianza tradicional en relación con los que son "en la vida privada".

Dificultades de apreciar exactamente las consecuencias prácticas de las decisiones que deben inscribirse en una política de conjunto.

El esfuerzo está sin embargo en vía de ser logrado. La política de la reforma de las estructuras y del estatuto del personal.

La formación más completa de los responsables en el plan económico.

La difusión de los nuevos métodos de gestión y de análisis.

La instauración de un diálogo entre la administración y las partes interesadas.

Todo esto es difícil y descansa en gran parte sobre el dinamismo de los elementos jóvenes de la administración.

CAPITULO CUARTO

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO

LA REVOLUCION Y EL CONSTITUYENTE DE
QUERETARO DE 1917

En el período comprendido entre 1913 y 1918 culminó el movimiento revolucionario al adoptarse una nueva Constitución. (1) Todo ese período fue de guerra civil enconada y disturbios. México tuvo que encararse al derrumbamiento completo de la estabilidad gubernamental y a la desorganización del país. La necesidad de una reforma agraria era evidente. La actividad comercial de la nación se hallaba entorpecida por la pugna constante de facciones capitaneadas por bandidos y jefes militares. La solución parcial de esos problemas fue resultado de los esfuerzos de Venustiano Carranza. Con su ejército puso fin a buena parte del bandidaje, obligó a Huerta a abandonar la Presidencia e introdujo muchas reformas que se incluyeron después en sus proyectos para una nueva ley fundamental. La Constitución de 1917, adoptada por iniciativa de Carranza, eliminó la vigencia de la Constitución de 1857 y dió lugar a una nueva y más poderosa investidura presidencial.

(1) Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Comercio; de Fomento, Colonización e Industria; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Instrucción Pública y Bellas Artes; de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Justicia y de Guerra y Marina. Diciembre 9 de 1913. Secretaría de Industria y Comercio. Febrero 17 de 1914.

Ante el recuerdo de la suerte que habían corrido Madero y Pino Suárez, (2) Carranza convocó a las legislaturas estatales en febrero de 1913. Las legislaturas expidieron -- sin tardanza un decreto que denunciaba los actos de Huerta, -- subrayando que éste no era el jefe constitucional del país. -- El decreto confirió a Carranza facultades extraordinarias para combatir a los Huertistas en Coahuila e hizo un llamado a todos los gobernadores para que siguieran el ejemplo de Carranza, y denunciara a Huerta. En mayo de 1913, Carranza publicó su famoso Plan de Guadalupe, que desató la guerra civil.

El movimiento para expulsar a Huerta estaba en marcha. Tal movimiento, llamado revolución constitucionalista, tenía como finalidad declarada la restauración del Gobierno Constitucional, bajo la forma estipulada de la ley fundamental de 1857. Carranza orientó su política hacia la organización del gobierno civil donde quiera que iba. Su gobierno -- concentró su ataque contra el magro legalismo de los huertistas. (3) El régimen de Huerta fue eliminado por las fuerzas

(2) Vera Estañol Jorge, Op. Cit., Al margen de la Constitución de 1917, p. 49-50, México, D. F.

(3) Después de la capitulación de Madero, se declaró que las sucesivas dimisiones de los ministros, las cuales permitieron a Huerta -- convertirse en Presidente provisional, fueron conseguidas ilegalmente. -- El gobernador de Sonora dijo que tales ministros habían sido forzados y -- sobornados para que presentaran sus renunciaciones. United States Foreign Relations, 1913 p. 749.

armadas de Villa, Obregón y Pablo González, obteniendo éstas el reconocimiento de facto de los Estados Unidos, iniciándose así en 1915 los trabajos de reconstrucción.

La base de las actividades políticas de Carranza se plasmaban en su Plan de Guadalupe y en su importante decreto del 12 de diciembre de de 1914; éste último hacía incapié en el primero y lo modificaba para adaptarlo a las necesidades de la época. El decreto propugnaba la organización del Gobierno de acuerdo con las ideas de Madero y de sus colaboradores, en la revolución contra Díaz. (4)

Habiéndose conferido omnímodas facultades, Carranza se dió a la tarea de asegurar a su Gobierno cierta estabilidad financiera. Con la situación económica tan confusa y con la intermitente guerra civil, se estancaron la minería y casi todas las actividades industriales.

El Plan de Guadalupe no hablaba de reforma agraria. Fue Zapata quien en su Plan de Ayala, provocó la primera chispa que puso en marcha esa reforma. Dicho plan era más bien grito de guerra que programa de acción organizado.

(4) Arredondo Eliseo, "Obra política de Carranza en México", en El Primer Jefe por Félix Palavicini, p. 134.

La Ley Agraria y la naciente asociación de trabajadores de la Casa del Obrero Mundial, dieron otro giro al gobierno de Carranza, sirviendo de medidor conciliatorio -- Obregón; pero a medida que avanzaba el movimiento obrero, Carranza se tornaba menos tolerante al desarrollo del sindicalismo. Esta actitud hacia los trabajadores organizados se agudizó durante las huelgas de 1916, aumentando el descontento por la precaria política fiscal del régimen.

Carranza, luchó abiertamente por el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma, expidió y modificó una serie de leyes, y decretó otros tantos, entre los cuales el -- más notable fue el relacionado con los municipios. Carranza creía que los municipios libres eran la base de la libertad política y que no podían desempeñar este papel mientras existiera el jefe político. Al otorgar a los municipios facultades autónomas y liberarlos del yugo de las jefaturas políticas, Carranza creyó estimular el desarrollo de la educación primaria y, en general, el progreso material del país.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Tras el fracaso de los intentos conciliatorios de los grupos en pugna, muchos advirtieron y otros llevaron a

la práctica, la urgencia de medidas de reforma social. Algunos pensaron en expedir una nueva Constitución; o bien, un ordenamiento legal que cristalizara los anhelos de los jornaleros del campo y de la ciudad. Así surgió la propaganda en favor de un nuevo constituyente. Entre otros autores figuraron Félix F. Palavicini, quien sostuvo que la "integración de un Congreso Constituyente, exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo, aparte de aquel -- para el cual fue exclusivamente convocado, asegurará la fácil aprobación de las reformas, la consciente comprensión de las mismas, y así quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados..." (5)

Se seguía pensando en hacerle reformas a la Carta de 1857, sin la expedición de una nueva. Carranza explicó que la primera reforma que deseaba introducir al rehacer la rama ejecutiva del Gobierno, consistía en suprimir la supremacía del Legislativo. (6) Esta supremacía había conducido a la Dictadura, debido a que casi todos los presidentes, cuando tenían que enfrentarse a una mayoría hostil en el Con

(5) Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917. México, 1937. Vol. I.

(6) Op. Cit., Vol. I. p. 158-163, incluye las notas aclaratorias de Carranza sobre el proyecto antes de presentarlo al Congreso.

greso, sobornaban a un número suficiente de miembros para lograr sus objetivos, y creaban así un cuerpo de autómatas en lugar de legisladores responsables.

Carranza propuso eliminar la Vicepresidencia, así como también envió al Congreso su proyecto de reformas. Las secciones relativas al Poder Ejecutivo fueron estudiadas por la segunda comisión del Congreso y luego, después de algunas alteraciones, la comisión presentó su informe al Congreso para su discusión y adopción.

El 14 de septiembre de 1916, el señor Carranza expidió un decreto en el que se hablaba ya del Congreso Constituyente; decreto que reformó el que adicionaba, desde el 12 de diciembre de 1914, al Plan de Guadalupe, de 1913. Se hacía alusión a los grupos opositores y a la necesidad de realizar ciertas reformas. En el artículo 4 de dicho decreto se señaló que una vez realizadas las elecciones de ayuntamiento en toda la República, el Primer Jefe convocaría a un Congreso Constituyente, indicando la forma de integración de tal asamblea. Esta ha sido criticada duramente, por haber excluido a todos los que no formaban parte de la facción Carrancista.

Si precisamos que estamos a fines de 1916, contra el Carrancismo habían combatido los más importantes núcleos populares sobre todo los agrarios.

Por éstas y otras razones, un crítico acerbo de -- aquel Congreso, sostiene que hubo discriminación contra quienes no estaban en el clan Carrancista (aún no se producía la escisión del obregonismo). Vera Estañol ha sostenido que -- las listas de diputados se formaron por los jefes militares y fueron revisadas en la Secretaría de Gobernación, aceveraciones que se comprueban por lo dicho en círculos ortodoxos.

Las reflexiones de Vera Estañol son en el sentido de que cuando el ministro de Guerra y el de Gobernación se comportaban inadecuadamente con los de la propia casa, era imposible pensar que dejaran entrar al Congreso a nadie ajeno a la facción carrancista-obregonista. (7) Lo mismo ocurre con la convocatoria y la ley electoral, en los que se -- aprovecha la vecindad o la participación en los hechos de la Decena Trágica, y el cuartelazo de la Ciudadela; todo con el fin de eliminar a los adversarios, fuesen revolucionarios o no. (8)

(7) Vera Estañol, Jorge, Al margen de la Constitución de 1917. Wayside Press, Los Angeles, 1920.

(8) Palavicini, Félix. F., Op. Cit.

Los preliminares de la Asamblea Constituyente se realizaron de la siguiente manera, pero siempre pensando en que tal Congreso tendría como función básica la de reformar la Constitución de 1857. Incluía la convocatoria, tanto -- preceptos en torno a la elección como en relación al funcionamiento interno del Congreso, incluyendo hasta la protesta de ley.

En tales condiciones la integración de la Asamblea presentó muchas dificultades derivadas en buena parte de los recelos hacia los renovadores. En el propio Congreso se recibió un telegrama de Obregón pidiendo que no se les permitiera el acceso a estos renovadores. El mismo firmante de la convocatoria, Jesús Acuña, Secretario de Gobernación tuvo que renunciar a la misma por intrigas de los íntimos de Carranza, entre ellos Cándido Aguilar.

PRIMERAS SESIONES:

Las reuniones previas fueron inauguradas el 21 de noviembre escogiéndose para presidir a un diputado cuyo apellido comenzara con "A". El Colegio Electoral una vez firmado dictaminó y resolvió las credenciales no objetadas. El C. Antonio Aguilar presidió el primero con 140 diputados pre

suntos. El mismo designó a Ramón Fraustro y a Juan Manuel Giffar como auxiliar. A su vez se designaron comisiones revisoras de credenciales.

La elección de Mesa Directiva del Congreso Constituyente se realizó el 30 de noviembre, en esta forma: Presidente, Luis Manuel Rojas; primer Vicepresidente, Cándido Aguilar; segundo Vicepresidente, Salvador González Torres; Secretarios, Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuela y Antonio Ancona Albertos. La declaratoria inaugural se efectuó esa misma noche hablando varios diputados, -- siendo algunos los rechazados para ingresar a la sala de sesiones por haber sido villistas, otros zapatistas y algunos más de otras facciones.

El día 1º de diciembre de 1916, después de haberse leído el acta de la sesión anterior se presentó el primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Ejecutivo, General Carranza, acompañado de su gabinete, el Gobernador de Querétaro y otros elementos del gobierno. El señor Carranza pronunció un discurso y entregó al Congreso su proyecto de Constitución.

Don Venustiano concluyó su pieza de oratoria hacien

do votos por el éxito de las labores legislativas. El discurso fue contestado por el Presidente del Congreso, con elogios para el señor Carranza. A continuación se pasó a la lectura del proyecto, del que parece su principal redactor fue el Licenciado José Natividad Macías.

PROYECTO DEL PRIMER JEFE:

Siguiendo en términos generales a la Constitución de 1857, a pesar de los ataques que se le lanzaron puedo señalar, desde luego, que se cambió la denominación de Derechos del Hombre, por el de Garantías Individuales. Las reformas al artículo 14 siguieron las ideas de Don Emilio Rabasa procer del porfirismo y Senador adicto a Huerta. Se modificaron los artículos 20 y 21 con tendencia a mejorar el procedimiento.

Se le otorgan mayores facultades al Ejecutivo acen tuándose el sistema presidencialista, restándole facultades a los dos poderes restantes. Se establece la elección directa del Presidente y se propone la facultad del veto, otorgándosele además una facultad irrestricta en los nombramientos.

Otros cambios se advirtieron, entre los que desta-

ca el reducir los dos períodos del Congreso a uno sólo.

Otras reformas de importancia son las de conceder mayor autonomía al Poder Judicial; se propone también la supresión de las jefaturas políticas y de la autonomía municipal.

Se plantearon diversos problemas en torno al artículo 3º, así como los relativos en materia de Garantías Individuales, ofreciéronse discusiones, y al llegar al artículo 5º que los renovadores presentaron ausente de todo contenido social, fue donde se dividió abiertamente el Congreso.

En la discusión del artículo 3º que definió la orientación que tomaron los debates, se manifestó la tendencia conservadora, que en algunos aspectos era clerical.

En torno a los debates en el artículo 5º, los que se llevaron a la convicción de crear un capítulo dedicado a las relaciones obrero-patronales. Al ponerse a discusión el dictamen, este precepto, algunos congresistas para darle mayor amplitud a la materia del trabajo presentaron una moción suspensiva. Al discutirse el artículo 7º en el que las divergencias surgían sobre la formación para jurados especiales

por delitos de imprenta, la votación sobre libertad de expresión se inclinó por quienes sostenían que los delitos surgidos de ella no se deberían juzgar como los del orden común. Ideal que sigue siendo un propósito hasta nuestros días en que se sigue acusando a los periodistas independientes de manera que se les juzgue reos del orden común.

Al discutir el artículo 9º relativo a las seguridades sobre libertad de reunión se defiende y garantiza el derecho que tienen de asociarse, así como a sus derechos de huelga.

El 26 de diciembre de 1916 después de discutirse acaloradamente lo relativo a la soberanía, se analizan los artículos 39, 40 y 41. Al día siguiente se rinde homenaje, en particular los diputados obreros, al nigromante. Los debates continuaban, preparándose el ambiente para que surgiera una de las primeras columnas básicas de la Constitución de 1917, el ya famoso artículo 123, que trata del trabajo y de la previsión social.

En el proyecto original se señala la ausencia de reformas al mejoramiento social; el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del pose-

edor causó mayor desconsuelo entre los constituyentes. En este caso la omisión era grave, si se recuerda que una de las causas determinantes de descontento en contra del propietario, fue la dura condición de los peones de las haciendas, entre los que se reclutó la mayor parte de los combatientes por un nuevo régimen.

Por fin se presentó un proyecto del artículo 27. El 24 de enero de 1917, hubo discusiones, manipulaciones y acalorados debates, ya que algunos carrancistas no estaban de acuerdo con dicho proyecto, siendo éste aprobado por mayoría.

Tras de nuevos debates se plantearon otros asuntos sobre los artículos 117 y 129 como el fijar que el matrimonio es un contrato civil, asuntos sobre elección de gobernadores, etc. Se implanta el municipio libre; se tiene mayor sujeción -al menos en el papel- de la Iglesia al Estado, con la supremacía del segundo. Un mejoramiento en el proceso para garantizar los derechos individuales y, lo que constituyó una gran innovación, el capítulo llamado del constitucionalismo social.

Ya aprobada la nueva Constitución, Carranza convo-

có a nuevos conicios, resultando como Presidente él. (9) --
 Uno de sus primeros actos fue pedir y recibir facultades extraordinarias en materia de tesorería y hacienda, sin que se pudiese límite de tiempo al ejercicio de tales facultades.-

(10) La mayor parte de la Constitución nueva no estuvo realmente en vigor durante el régimen de Carranza. No se modificó el sistema judicial, la educación seguía desatendida y Carranza se esforzaba continuamente en poner en los cargos de elección a sus propios lugartenientes. Esta situación y las anomalías cometidas con los campesinos, así como el manejo inadecuado de la política en relación con los extranjeros, produjo la caída de Venustiano Carranza, ya que éste se puso a apoyar la campaña presidencial de Bonillas, en 1920. Carranza debió haber apoyado a un hombre más conocido, particularmente a un militar. (11) En este período, un candidato a la presidencia sin antecedentes militares tenía poca o ninguna

(9) Srías. de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra y Marina; de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Industria y Comercio; de Fomento; Depto. Universitario y de Bellas Artes (UNAM); Depto. de Salubridad Pública; Depto. Judicial (p.g.r.); Consejo de Ministros y Consejo de Salubridad General. Abril 14 de 1917.

Srías. de Industria y Trabajo; de Agricultura y Fomento; Depto. de Aprovisionamientos Grales.; Depto. de Contraloría; Gobierno del Distrito Federal y Gobiernos de los Territorios. Diciembre 31 de 1917.

(10) Mariano Salas, Defensa de México, p. 68; D.O. 8 de mayo de 1917.

(11) Vicente Blasco Ibañez, El militarismo mexicano, p. 54-55.

na probabilidad de ganar las elecciones frente a un candidato tan popular como Alvaro Obregón. (12) La rebelión estalló después de la huelga ferroviaria de Sonora y de las inútiles tentativas de Carranza para sofocarla. (13) Obligado a huir de la capital, Carranza fue muerto por un lugarteniente traidor, (14) y una carrera política que había despertado tantas esperanzas terminó en derrota afrentosa y en la muerte.

CIMENTACION DEL ESTADO POST-REVOLUCIONARIO

ALVARO OBREGON:

La rebelión terminó pronto: Carranza fue derrotado y asesinado. Posteriormente de la Huerta fue elegido por el Congreso como Presidente provisional el 1º de junio de 1920. (15) Reanudándose la campaña presidencial de Obregón y señalándose el 5 de septiembre de 1920 como fecha de elecciones.

Obregón se retiró del Ejército el 9 de junio y se

(12) Blas Urrea (Luis Cabrera), la herencia de Carranza, p. - 92-93.

(13) Lombardo Toledano Vicente, La Libertad Sindical en México, p. 66.

(14) Blas Urrea (Luis Cabrera), la caída de Carranza, p. 110-119; La verdad sobre la muerte de Carranza, p. 36-37.

(15) Romero Flores J., Anales históricos Rev. Mex., Vol. II - p. 292-302; El Universal, 4 de junio de 1920

enfrentó a su nuevo oponente en la campaña política, al señor Alfredo Robles Domínguez, jefe provisional del Depto. -- del Distrito Federal. El señor Robles representaba al Partido Republicano Nacionalista y a los católicos, con un programa basado en el estímulo al capital y a las inversiones ex--tranjeras para desarrollar industrialmente a México. (16)

En las elecciones efectuadas el 5 de septiembre de 1920 Obregón obtuvo una victoria abrumadora con 1'131,751 vo--tos, contra 47,442 de su oponente. (17)

Después de la protesta de su encargo -30 de noviem--bre de 1920-, Obregón convocó al reciente electo Congreso a una sesión especial que se efectuaría el 7 de febrero de - - 1921. (18) En el discurso de apertura expuso su programa de gobierno para los 4 años siguientes; destacándose el renglón de la Educación; la justicia; la economía; la rama Laboral y la Campesina. Quiero aquí recalcar, los esfuerzos de Vascon--celos para el reclutamiento de maestros voluntarios para - -

(16) El Universal, 4 de junio de 1920.

(17) Campaña Política, Vol. V. p. 209: Mexican Review, Diciem--bre de 1920; Diario Oficial 5 de noviembre de 1920.

(18) Se crea la Secretaría de Educación Pública. D.O. Diciem--bre 13 de 1921. Asimismo, dentro del período gubernamental del Gral. Al--varo Obregón, se creó el Depto. de Estadística Nacional. D.O. enero 12 de 1923.

nuestra máxima casa de estudios.

De 1920 a 1924, Alvaro Obregón dió a México el primer gobierno estable desde los tiempos de Díaz. Su política y procedimientos en la Presidencia pusieron las bases y establecieron la norma para los presidentes que le sucedieron. Continuó la tradición del Ejecutivo dominante sobre todas las fases del gobierno y ensanchó la posición y las facultades ejecutivas de la Presidencia. Obregón consiguió que se adoptaran algunas reformas; pero al término de su mandato todavía quedaba mucho por hacer. Su administración finalizó después de aplacar una sangrienta revolución que dejó al país casi en bancarrota, y evidenció el hecho de que México, a pesar de la nueva Constitución, no había alcanzado aún madurez política.

PLUTARCO ELIAS CALLES:

El General Plutarco Elías Calles, el "hombre fuerte de México" promovió la causa de la Revolución y despertó en el pueblo mexicano el espíritu nacionalista en escala sin precedente. Los trabajadores organizados, representados por la CROM, disfrutaron desde 1924 a 1928 de una posición más favorable que nunca.

Su indomable energía y confianza en sí mismo permitieron a Calles imponerse por completo a sus secretarios, al Gobierno, al Ejército y al país. Dotó al Ejército de una organización más eficiente. La oficialidad fue controlada gracias a generosos contratos para construcción de carreteras, donación de haciendas expropiadas y por el sistema de trasladar a los jefes de operaciones a nuevas zonas de mando cada seis meses, con el objeto de evitar alianzas con políticos locales. Quiero hacer notar que en aquella época, mientras los Estados Unidos contaban con un general por cada 1,755 soldados, Calles tenía uno por cada 335.

Calles amplió extraordinariamente las facultades de la Primera Magistratura. En el aspecto legislativo, el período presidencial fue ampliado de cuatro a seis años, y además fue posible la reelección. Las facultades presidenciales se extendieron al campo judicial mediante la reforma del artículo 96 de la Constitución. En virtud de tal enmienda se concedió al presidente la facultad de nombrar, con aprobación del Senado, a los jueces de la Suprema Corte. La ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución y la correspondiente reforma del Código Penal invistieron al Ejecutivo de facultades absolutas en materia religiosa. Los sacerdotes que carecieran de licencia extendida por el Congre-

so podían ser expatriados. La expulsión podía realizarse -- por orden presidencial, de acuerdo con el artículo 33 Constitucional.

En materia laboral, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje debían ser nombrados por el Presidente.

En cuestiones agrarias, el Presidente a través del Secretario de Agricultura, nombraba a los miembros de la Comisión Nacional Agraria; ésta, a su vez, aprobaba las concesiones de tierras, problemas comunales y ejidales.

En el ramo de Hacienda, la creación del Banco Único de Emisión, filial del Banco de México reorganizado, es índice seguro de la influencia del Ejecutivo. (19) La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, relativa a la propiedad agraria y terrenos petrolíferos en manos de extranjeros, autorizó al Presidente a vigilar la aplicación de la ley sobre la materia, el cual, a su vez, delegó esa responsabilidad en el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

(19) Ana María León de Palacios, Plutarco Elías Calles, creador de Instituciones, Ediciones INAP, Primera Ed. 1975, p. 25. Se crea el Depto. de Presupuesto. D.O. 8 de junio de 1928.

El Gobernador del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia eran nombrados por el Ejecutivo Federal y a su vez ambos funcionarios servían a Calles para intimidar a la Iglesia y a los opositores al Gobierno.

En sus relaciones con los Estados, Calles utilizó siempre la facultad de intervenir en la política local. La Secretaría de Gobernación encontraba con facilidad "irregularidades" en las elecciones efectuadas en los Estados, en las cuales hubieran triunfado personas enemigas de Calles.

Aunque el período gubernamental terminó el 30 de noviembre de 1928, Plutarco Elías Calles continuó en el dominio de la presidencia hasta 1935.

Desde 1928 hasta 1934 existieron en México tres -- presidentes, pero sólo uno de ellos, Pascual Ortíz Rubio, -- fue elegido por el pueblo. Los otros dos fueron escogidos -- por el Congreso como presidentes provisionales; Emilio Portes Gil fue Presidente provisional durante los 14 meses que siguieron al asesinato de Obregón en 1928; Abelardo L. Rodríguez lo fue desde 1932 hasta 1934, cuando ocupó el puesto que dejara Ortíz Rubio al dimitir.

EMILIO PORTES GIL:

Es imposible apreciar justicieramente el Gobierno de Portes Gil, puesto que no era éste sino Calles, quien tomaba las decisiones; Portes Gil ni siquiera escogió a los miembros de su propio gabinete; todos los puestos importantes estaban ocupados por callistas.

Los asuntos hacendarios y de la Tesorería se trataban según las facultades extraordinarias otorgadas a Portes Gil. (20) Calles asistía a la mayoría de las reuniones del Gabinete y, como alguien dijo alguna vez, "hacía sugerencias y ofrecía sus experiencias de muchos años de leal servicio al gobierno". (21)

La legislación agraria promulgada durante el período de Portes Gil hizo avanzar la Reforma Agraria; contribuyó al creciente dominio del Ejecutivo sobre esa materia al investir de facultades discrecionales al Presidente para otorgar concesiones de aguas y ejercer cohesión mediante la fuerza pública con el objeto de aplicar la prohibición de monopolios y evitar la concentración del dominio sobre el uso de aguas.

(20) Decreto en el Diario Oficial, 31 de diciembre de 1928.

(21) Diario El Universal, 28 de junio de 1946.

Resultó loable el convenio entre Portes Gil y la Iglesia Católica; pero fue más un mero expediente político que una prenda de buena voluntad hacia el clero. (22) El país estaba demasiado dividido y el gesto conciliatorio del Presidente hacia ese importante sector de la población difrazaría el hecho de que Calles controlaba aún el Gobierno. Además, cualquier sentimiento amistoso hacia el Gobierno se traduciría en tolerancia respecto al recién fundado Partido Nacional Revolucionario.

PASCUAL ORTÍZ RUBIO:

Fue elegido candidato presidencial del P.N.R. en 1929, durante los comicios de noviembre de ese año. Para ser exactos, Ortíz Rubio fue designado por Calles sobre otro precandidato, el Licenciado Aarón Saenz que contaba con mayores simpatías populares; éste último fue "convencido" de que debía retirar su postulación y dejar paso libre para que Ortíz Rubio se convirtiera en abanderado del tricolor. (23)

Un escritor se refirió a Ortíz Rubio como "nada --

(22) Portes Gil no era amigo de la Iglesia Católica, como puede verse en su libro, El Conflicto entre la Autoridad Civil y el Clero.

(23) El P.N.R. es el antecedente del hoy conocido como P.R.I., el cual es conocido también como el partido oficial, el partido de las mayorías y también denominado el partido tricolor, porque en su emblema ostenta los 3 colores de la Bandera Nacional Mexicana.

más que una marioneta manipulada por un oculto mefistófeles: Calles". (24) Ejemplo de ésto lo fue el gabinete; hubo en el más callistas que durante el gobierno de Portes Gil.

Había constante rotación en el personal que prestaba sus servicios en esas Secretarías de Estado. Lázaro Cárdenas sirvió en Gobernación; Abelardo L. Rodríguez desempeñó sucesivamente los ministerios de Guerra y de Industria. Este constante movimiento de secretarios fue índice de la completa descomposición del Gobierno durante el período de Ortiz Rubio. Había en realidad dos presidentes; no existía dirección ejecutiva y Calles lo dominaba todo. (25) Las reuniones del Gabinete se efectuaban a menudo en la finca del "Jefe Máximo", en Cuernavaca, en lugar de consultar con Ortiz Rubio los secretarios y funcionarios del Gobierno telefoneaban a Calles o se entrevistaban personalmente con él.

Había llegado el momento de elegir otro presidente, pero en sus prisas por reformar la Constitución en 1927, para prolongar el período presidencial a 6 años, los callistas olvidaron enmendar el artículo 84 que aún estipulaba el anti

(24) Diario El Universal, 28 de junio de 1946.

(25) La influencia de Calles se describe con pormenores, en Alessio Robles, La cena de las Burlas, p. 107-110

guo período de 4 años para los presidentes provisionales. Sin embargo se decidió a que el sucesor de Ortíz Rubio fuera elegido por el Congreso y no en elección popular. Esto facilitarí la designación de su tercer pelele. El Comité Ejecutivo P.N.R. seleccionó cuatro candidatos a ocupar la Presidencia: Alberto J. Pani, Joaquín Amaro, Juan José Ríos y Abelardo L. Rodríguez. "El Jefe Máximo" ya había escogido y, a su vez expresó a Ortíz Rubio, el 29 de agosto de 1932 que ni el ni sus amigos seguirían apoyándolo y que debía dimitir. Ortíz Rubio presentó su renuncia ante el Congreso el 3 de septiembre de 1932.

La conducta de Ortíz Rubio respecto a las cuestiones agrarias demostró de manera concluyente el dominio completo del Ejecutivo sobre la Reforma Agraria y la distribución de la tierra. Por medio de un simple acuerdo el Presidente pudo detener el reparto agrario y sus sucesores lo harían así en todo tiempo y lugar.

Tanto el poder como la influencia del P.N.R. comenzaron a hacerse sentir; eligió sin ningún esfuerzo a Ortíz Rubio. El hecho de que todos los empleados del Gobierno contribuyeran a financiar al partido oficial y que, por consiguiente, se interesaran en su éxito y dependieran de él para lograr

empleos y mantenerse en ellos dió al P.N.R. su enorme influencia en la vida del país. (26)

ABELARDO L. RODRIGUEZ:

Ocupó provisionalmente la Presidencia de México, -- desde el 3 de septiembre de 1932, para actuar durante el período que terminó el 30 de noviembre de 1934. Ascendió con rapidez en la jerarquía del Ejército y fué amigo íntimo de Calles y de Obregón durante la época revolucionaria. Había sido Gobernador de Baja California desde 1923 hasta 1930 y Secretario de Guerra, primero, y de Industria, Comercio y Trabajo, después, con Ortíz Rubio. Hombre muy rico se asoció con Calles en diversas empresas mercantiles, entre ellas, algunas relacionadas con juegos de azar y tráfico de licores, antes de ser designado Presidente por el Congreso. (27)

La influencia de Calles se dejó sentir en el gobierno de Don Abelardo, como había sucedido con los dos presidentes anteriores, la prueba más evidente de esta influencia fue la

(26) En la actualidad, en el presente 1986, (el P.N.R.) ahora P.R.I., es la agencia de empleos y colocaciones más grande que pueda existir no sólo en México, sino según mi opinión en América Latina dentro del Sector Público.

(27) Los antecedentes y la experiencia de Rodríguez se describen en Roberto Quiroz Martínez, Vida y Obra de Abelardo L. Rodríguez (México, 1934) p. 1-173.

renovación del conflicto entre la Iglesia y el Estado. El comienzo de la discordia y los métodos de Rodríguez para resolverla pueden atribuirse directamente a Calles, a éste se achaca la designación de Narciso Basols como Secretario de Educación Pública, cuyos antecedentes eran fanaticamente anticlericales; el inicio, además, de la política de educación socialista. Sus tremendas explosiones anticatólicas y su intento de implantar la educación sexual en las escuelas secundarias, provocaron tantas protestas públicas que fue destituido para encomendarle la Secretaría de Gobernación. (28)

Rodríguez condujo cierta reorganización administrativa, se ha señalado la creación de la nueva Secretaría de la Economía Nacional, así como de los Departamentos Agrario y -- Trabajo. La Dirección General de Estadística se organizó dentro de la Secretaría de la Economía Nacional, mientras que la Contraloría General fue incorporada a la Secretaría de Hacienda. (29) La formación de tales nuevas dependencias del Ejecutivo provocó un gran aumento en el personal del Gobierno.

Se aprobaron algunas reformas Constitucionales. La

(28) La dimisión de Basols se produjo el 9 de mayo de 1934.

(29) El Depto. de Estadística fue trasladado por Decreto del 12 de diciembre de 1932, publicado D.O. del 15 de diciembre de 1932. La Contraloría General se colocó bajo la dirección de la Sría. de Hacienda por Decreto del 27 de diciembre de 1932; S.H.C.P., boletín de los impuestos interiores, diciembre de 1932, p. 200

más notable fué la que eliminó la posibilidad de reelección. En adelante, de acuerdo con los artículos 83 y 84 el Presidente sólo ocuparía su encargo durante 6 años. (30) En virtud de tal reforma se alargó el período de los Senadores de 4 a 6 años. Esas modificaciones introdujeron cambios en los artículos 51, 56, 79 y 85. (31) Se alteró el artículo 73 para que el Congreso pudiera legislar sobre asuntos relativos al Plan Sexenal. (32) Fue enmendado el artículo 23 fracción IX de modo que concordara con el nuevo sistema de salarios mínimos, (33) y el artículo 27 se corrigió de acuerdo con las reformas agrarias. (34)

El Departamento del Trabajo centralizó y concentró los asuntos relacionados con esa materia. La Secretaría de la Economía Nacional, gracias a la intervención más profusa del Gobierno en la vida económica de la nación, prevista en el Plan Sexenal, permitió al Presidente vigilar más de cerca todas las cuestiones económicas.

Rodríguez utilizó prodigamente sus facultades extraordinarias. El Plan Sexenal se puso en marcha mediante decre

(30) Diario Oficial, 29 de abril de 1933.

(31) I.B.I.D.

(32) I.B.I.D.; 18 de enero de 1934.

(33) I.B.I.D.; 1º de noviembre de 1933.

(34) I.B.I.D.; 10 de enero de 1934.

to del Ejecutivo, lo cual permitió que el Presidente -no el Congreso- promulgara el Código Agrario y creara la Comisión Federal de Electricidad, así como que introdujera reformas en el ramo de la salubridad pública. (35)

La conversión del P.N.R. en potente aparato electoral se perfeccionó durante el Régimen de Rodríguez además, el poder del P.N.R. en manos del Presidente fue cada día mayor. Las Gubernaturas y Legislaturas de los Estados y aún las Presidencias Municipales eran ocupadas por candidatos de este partido; el Gobierno era del P.N.R., lo mismo el Congreso, por ende este partido estaba a disposición del Presidente, el Ejército pareció ser su único posible adversario; pero los militares candidatos a puestos políticos comenzaron a someterse a los auspicios del partido. El Ejército reconoció la utilidad del P.N.R. para procurarse posiciones administrativas y el partido bendijo el apoyo militar conseguido de ese modo.

(35) Los decretos que otorgaron esas facultades se publicaron en el D.O. del 28 de diciembre de 1933 y del 8 de enero de 1934. Se mantenían los siguientes órganos centrales: Sría. de Hacienda y Crédito Público; Sría. de Economía Nacional; Sría. de Agricultura y Fomento; Sría. de Comunicaciones y Obras Públicas; Sría. de Educación Pública; Sría. de Gobernación; Sría. de Relaciones Exteriores; Sría. de Establecimiento Fabril y Aprovisionamiento Militar; Sría. de Guerra y Marina; Depto. del Trabajo; Depto. Agrario; Depto. de Salubridad Pública; Depto. del Distrito Federal; Procuraduría General de la República; Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales; Gobierno de los Territorios de Quintana Roo y Baja California Sur. D.O. del 6 de diciembre de 1934.

El período de doble gobierno terminó el 30 de noviembre de 1934. Durante los últimos 6 años se vió a Calles elegir y dominar a tres presidentes; dirigir reuniones del gabinete; decidir la política del Gobierno en las esferas de Agricultura, Religión y Educación Pública, colocar a sus amigos en importantes posiciones del Estado; crear un partido político que ha permanecido en el poder desde sus comienzos; por último influir en la designación de un cuarto candidato. Su ocaso político sucedió en 1935 y marcó el final del espectáculo de un gobierno extralegal detentado por un solo hombre, lo cual ha tenido pocos precedentes en la historia.

LAZARO CARDENAS DEL RIO:

Lázaro Cárdenas fué el amo absoluto de México desde 1934 hasta 1940. Contó con el Congreso más subordinado que jamás tuvo ninguno de sus predecesores desde que se promulgó la Constitución de 1917. Cárdenas pedía la unificación absoluta. Para conseguirlo, tuvo que eliminar a los callistas, especialmente en La Cámara de Diputados, después de su ruptura con el llamado "Jefe Máximo", en junio de 1935. El 11 de agosto del mismo año hubo tiros en el Congreso; murió un diputado y algunos otros resultaron heridos. Los agredidos eran callistas y los responsables de la balacera fueron perdonados.

Los callistas que no se pasaron al bloque de Cárdenas dimitieron en sus cargos. En el Senado hubo menos dificultades. En diciembre de 1935, todos los callistas habían ya dimitido o habían quebrantado su lealtad. Dos años después, en las elecciones de diputados, ni un solo callista triunfó, y Cárdenas logró el tipo de Cámara que deseaba. Después de 1935 no se volvió a producir ninguna discrepancia en el Senado. (36)

Cárdenas fué un auténtico Jefe de la administración; probablemente el primer administrador público moderno de México. Exigía obediencia absoluta en todos los niveles de la jerarquía burocrática, y era obedecido. Indudablemente, buena parte de su imperiosa exigencia era producto de su condición militar. El partido P.R.M. (37) controlaba al Congreso y Cárdenas al partido, y siempre que un miembro no mostraba la lealtad adecuada, era expulsado. Cuando se produjo la ruptura con Calles, en 1935, todos los partidarios de éste fueron ganados para la causa o expulsados del Congreso.

Los Gobernadores de los Estados no escaparon a la

(36) En Decreto del D.O. del 31 de diciembre de 1935 se mantiene el siguiente aparato administrativo: Srías. de Hacienda y Crédito Público; de la Economía Nacional; de Agricultura y Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Educación Pública; de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Guerra y Marina y los Deptos. del D.F.; de Salubridad Pública; de Educación Física; de Asuntos Indígenas; Agrario; del Trabajo y el Forestal de Caza y Pesca.

(37) Nuevas siglas del P.N.R., ahora Partido de la Revolución Mexicana.

purga llevada al cabo en 1935 y 1936. En esos años, Cárdenas intervino en las elecciones de los Estados para eliminar a los gobernadores callistas o a los que no eran adictos a la política cardenista. En total, más de 16 gobernadores fueron destituidos. El método empleado era bien sencillo; el Senado, por recomendación del Presidente declaraba la desaparición de poderes constitucionales en un Estado, y en consecuencia, el propio Senado ordenaba la destitución del gobernador. (38)

Cárdenas logró que la más alta jerarquía del Poder Judicial fuera adicta a él, y con el fin de eliminar el carácter vitalicio de los magistrados de la Suprema Corte, se modificó el artículo 94 Constitucional.

La capacidad profesional de los jueces nombrados por Cárdenas fué muy diversa. Algunos tenían amplia experiencia jurídica, mientras otros habían sido elegidos sólo por éxitos como abogados de los trabajadores. En este último grupo estaba un pariente del Presidente, Fernando López Cárdenas (39)

(38) La intervención en 16 elecciones de gobernadores fué aludida por la Sría. de Gobernación en su Memoria..., de septiembre de 1936 a agosto de 1937 p. 30

(39) La Reforma del Art. 94 Constitucional se publicó en D.O., el 15 de dic. de 1934. Comenzaba a crearse el famoso nepotismo que en líneas posteriores comentaré más ampliamente.

Para iniciar y llevar a cabo las reformas que se -- han indicado, fué necesaria gran energía y habilidad administrativa. Cárdenas dirigió su gabinete con mano de hierro. - Para llevar a cabo la tarea administrativa del régimen se crearon nuevos departamentos con presupuestos mayores y aumento - de personal. Se creó el Departamento de Prensa y Publicidad y el de Asistencia Social Infantil, ampliándose la gestión administrativa hasta abarcar las actividades de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y la administración de Ferrocarriles Nacionales. La intensa actividad administrativa impuso a Cárdenas un pesada carga, la cual tuvo que compartirla - con su Secretario Particular y como consecuencia de ello le - confió la planeación y coordinación de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como la redacción de los decretos presidenciales.

En 1939, la burocracia militante, que había aumentado mucho, tuvo que ser reorganizada por la reducción de los - ingresos federales y la duplicación de funciones. Los nuevos departamentos trabajaban con presupuestos exiguos y la precaria situación económica del país provocada por la expropiación petrolera, la devaluación del peso y la segunda Guerra - Mundial hicieron necesario imponer rigurosas economías en el presupuesto.

Cárdenas vigiló muy de cerca las actividades del Gobierno Federal y de los Estados, así como todo lo relacionado con el Plan Sexenal. Viajó mucho al interior del país para inspeccionar obras públicas y para pronunciar discursos ante las organizaciones de campesinos.

Por medios Legislativos, la Presidencia consiguió facultades muy amplias. La Ley de Expropiación en manos del Jefe Ejecutivo le otorgó una autoridad que nunca antes tuvo ningún presidente. Tan sólo con declarar que era de interés público, podía expropiar lo que quisiera. En realidad, esta ley unió dos poderes y los confinó al Presidente; le concedió no sólo como lo estimara conveniente, sino también la de precisar el objeto mismo de la expropiación. Esta conjunción de facultades ejecutivas y judiciales violaba en realidad el artículo 49 Constitucional, el cual prohibía la unión de tales facultades en una sola persona. La Ley de Expropiación violó también el artículo 16, que garantiza amplia protección contra intromisiones, a menos que la ejerza autoridad competente por causa fundada. En realidad, el Presidente estaba incapacitado jurídicamente para ejecutar la expropiación y para decidir cuál debía ser la víctima. El artículo 27 Constitucional, fracción VII, párrafo III, determina que sólo la autoridad judicial puede expropiar.

Las facultades presidenciales se extendieron a casi todos los aspectos de la vida económica de la nación. El Presidente mantuvo control en toda la industria, el comercio y en todas las cooperativas de campesinos y consumidores. El control federal de los precios se inició con la supervisión del Ejecutivo sobre la venta y la distribución de los "artículos de primera necesidad". Se estableció el control del Ejecutivo sobre los seguros. El trabajo organizado se convirtió en otro valuarte de la presidencia. El control de Cárdenas sobre los sindicatos obreros y la disposición de éstos para obedecer sus órdenes, lo capacitaron para obligar a casi todas las empresas mercantiles a someterse a su política.

El control absoluto del P.R.M. sobre las elecciones aseguró a Cárdenas la subordinación completa de todos los funcionarios federales, de los Estados y municipios y de las legislaturas. La nota culminante de todo el concierto electoral se produjo en los comicios presidenciales de 1940, ya que Cárdenas prometió absoluta imparcialidad en las elecciones; sin embargo, del 31 de enero al 5 de julio de 1940 realizó 10 viajes a 14 Estados para hablar en nombre del P.R.M. (40)

(40) Las fechas, lugares y Estados se ofrecen en Pedro J. Almada, Noventa y nueve días en gira con el Presidente Cárdenas, p. 27-240.

MANUEL AVILA CAMACHO:

En el gobierno del General Avila Camacho, México -- participó en la II Guerra Mundial, enfrentándose a muchos problemas económicos. El principal fué el alza en los costos de la vida y la escasez de diversos artículos necesarios para el consumo.

Como características importantes de la política presidencial en el gobierno de Avila Camacho se hallan el uso de facultades extraordinarias de tiempo de Guerra, mayor parsimonia en los movimientos de reforma, la campaña contra el analfabetismo, la adopción de una nueva ley electoral y la creación del Seguro Social.

El General Avila Camacho recorrió durante su campaña presidencial de 1939 a 1940, la mayor parte de México, como candidato oficial del P.R.M. Naturalmente, no hubiera tenido ninguna importancia el que Avila Camacho no hiciera una campaña llena de colorido a base de discursos brillantes y de dinámicas promesas de amplias reformas, pues la organización del P.R.M. hubiera conseguido los votos suficientes para que resultara electo frente al tipo acostumbrado de antagonista con el que había tenido que enfrentarse el partido en pasadas

ocasiones. Pero el 14 de abril de 1939, el General Juan Andreu Almazán anunció su renuncia al puesto que ocupaba en el Ejército y su deseo de presentarse como candidato en las elecciones presidenciales. (41) Almazán no sólo poseía un historial militar sobresaliente sino que también era un hombre de buena presencia, audaz y con un don de oratoria fogosa. En poco tiempo consiguió buen número de partidarios y durante su campaña habló ante nutridos auditorios donde quiera que fué. En septiembre de 1939, Almazán había creado ya un organismo bastante fuerte, el llamado Partido de Acción Nacional, dirigido y organizado por Manuel Gómez Morán, antiguo callista. Aunque las mujeres no tenían todavía derecho a votar, Acción Nacional fomentó y organizó grupos femeniles para que trabajaran en favor de Almazán. Al poco tiempo, algunos candidatos al Congreso, haciendo campaña política bajo la bandera de ese partido, empezaron a oponerse al P.R.M.; grupos obreros descontentos, en particular los restos de la que fuera poderosa C.R.O.M., acudieron a Almazán confiados en que con la victoria de éste volverían a obtener de nuevo la preferencia del Gobierno. (42)

(41) El Universal, 14 y 15 de abril de 1939.

(42) El hecho de que las siglas del partido Almaznista formaron la palabra "P.A.N." fué utilizado por los grupos obreros en su propaganda de apoyo a Almazán.

Para la campaña de Almazán se trazó un programa muy sencillo: protección a pequeños agricultores y pequeños comerciantes; eliminación de las huelgas por medio de leyes obreras reformadas; libertad de prensa, educación y conciencia. Este programa agradaba a los que estaban ya cansados del constante desorden producido por el reiterado uso irracional de la huelga. Encontró apoyo en los elementos católicos que habían propugnado una mayor libertad religiosa y educativa. (43)

El día de las elecciones, el 7 de julio de 1940, el P.R.M. llevó a cabo una demostración de fuerza. La C.T.M. organizó a todos sus miembros en el Distrito Federal en 12 secciones, que correspondían a los distritos electorales de la zona, con el fin de que se dirigieran en masa a las casillas donde tenían que votar. (44) Las armas del P.R.M. fueron la intimidación, las amenazas y hasta las balas. Según cálculos moderados, parece que hubo 19 muertos y más de 250 heridos solamente en la capital. (45) A media mañana se susci

(43) La campaña Almazanista y las actividades del P.A.N. se describen en Enrique Lumen, Almazán, Vida de un caudillo y metabolismo de una Revolución.

(44) Mexican Labor News, comentó esta estrategia, en editorial del 27 de junio de 1940: "Se espera que esta movilización en masa de los trabajadores porteja a los obreros mexicanos contra cualquier intento de las fuerzas del reaccionario Almazán para impedirles que voten y eviten cualquier maniobra que forme un desastre".

(45) El Universal y Excelsior, del 8 al 10 de julio de 1940. Se publicaron fotografías de los choques armados.

taron choques, en los que intervinieron ametralladoras y granadas de mano, para conseguir el control de las casillas electorales, cuando los partidos opuestos lucharon para apoderarse de las urnas. (46) Hubo muchas ocasiones en que ambos bandos establecieron sus propias casillas y aceptaban solamente las papeletas que procedían de sus partidarios.

Los dos contendientes afirmaron que habían obtenido la victoria. El sentimiento popular se inclinaba a favor de Almazán, pero sólo se le reconocieron 40 mil votos en la capital y poco más de 100 mil en el resto del país. El 12 de septiembre de 1940 se declaró oficialmente que el triunfador era Avila Camacho, con 175 mil votos en la capital y más de un millón en el resto del país. (47) El P.R.M. consiguió la victoria en casi todas las contiendas por las curules y escaños de las Cámaras. Resultó cierto un ingenioso dicho que corrió de boca en boca después de 1940: "no ganó el mejor, pero el mejor fué Presidente".

(46) Las elecciones de 1940 se efectuaron todavía según la Ley Electoral de 1918, la que estipulaba que los 5 electores que llegaran primero a la casilla electoral serían los funcionarios de la misma. (Art. 50). Con frecuencia se instalaban miembros del P.R.M. o del P.A.N. en las inmediaciones de las casillas la noche anterior a la elección para ganar la posesión de la misma. Esto dió lugar a muchas luchas sangrientas que la propia Ley propiciaba.

(47) Diario Oficial del 13 de septiembre de 1940.

La política seguida por Avila Camacho indicó una -- tendencia bien definida a alejarse de la postura izquierdista que Cárdenas había adoptado, y de ello son indicaciones bien claras el control más riguroso de los sindicatos obreros, el estímulo a la iniciativa privada y la titulación de tierras -- ejidales.

Durante la guerra, mientras duró la suspensión de -- garantías individuales, casi toda la legislación se promulgó por medio de decretos del Poder Ejecutivo; pero Avila Camacho utilizó este enorme poder con prudencia y se abstuvo de usarlo arbitrariamente.

A pesar de que la guerra produjo un aumento en el -- número de empleados federales, Avila Camacho logró reorganizar a algunas secretarías con el deseo de realizar economías y aumentar, la eficiencia. El Departamento de Salubridad se fundió con la Secretaría de Asistencia para formar la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. (48) La elevación -- del Departamento del Trabajo a la categoría de Secretaría y -- la creación de una Secretaría de Marina creados en este sexenio. (49)

(48) Sobre esta organización, veáse el D.O., del 18 de octubre de 1943.

(49) Veáse supra.

Una reforma muy importante obtenida por deseo expreso de Avila Camacho fué la restitución del carácter vitalicio a los puestos de Magistrados de la Suprema Corte, (50) lo cual significó un cambio radical en el procedimiento, poco satisfactorio e implantado por Cárdenas de que tales Magistrados fueran designados cada seis años, en coincidencia con los períodos presidenciales.

Fué de importancia en este sexenio la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo independiente, y con fondos aportados por el Gobierno los trabajadores y los patrones. (51)

Poco después de tomar posesión logró que se aprobara una ley que otorgó amnistía a los adversarios políticos de la campaña de 1940. (52) Se le ha criticado en algunos sectores de México el que no haya castigado a ciertos oponentes, entre ellos a Lombardo Toledano y aunque varias personas opinaron que el no haber procedido contra los agitadores fué indicio de debilidad, éste no es necesariamente el caso. Es po

(50) Decreto que reformó el artículo 94 de la Constitución, en el D.O., del 21 de septiembre de 1944.

(51) Ley del Seguro Social en el D.O., del 13 de enero de 1943.

(52) Véase Diario Oficial, del 31 de diciembre de 1940.

sible que más bien sea un prometedor indicio de madurez política, no sólo por lo que se refiere a Avila Camacho, sino también a las instituciones políticas mexicanas. Sin embargo, a pesar de la gran visión con que el Presidente abordó los problemas de Gobierno todavía subsisten los mismos lineamientos tradicionales del gobierno presidencial. La imputación de fraude motivada por las elecciones de 1946 indica claramente que al Presidente a pesar de su falta de interés por la política, le repugnó tomar medidas que pudieran resultar en la elección de unos cuantos opositores más para las cámaras colegisladoras. El hecho de que se negara a actuar en garantía de un recuento honrado de los votos indicó su inclinación semejante a la de sus predecesores al poner al partido y a sus amigos por encima de los intereses del país.

MIGUEL ALEMÁN VALDES:

Siendo Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, Alemán se desempeñó en la cartera de Gobernación, en la que demostró ser un hábil político y conocedor de la idiosincracia de nuestro pueblo. Corría el año de 1945 cuando renunció a tal responsabilidad para lanzar su candidatura del P.R.I. a la primera magistratura del país.

En su campaña efectuó mesas redondas en cada región,

en las que se planteaban los problemas más trascendentales, -- tratando siempre de conocer las riquezas naturales de cada lugar con la intención de explotárlas para crear nuevas fuentes de trabajo. Las elecciones se llevaron a cabo en 1946, las que podemos decir marcaron una nueva pauta para la lucha política en el país, ya que fueron precedidas de una intensa propaganda política que le dió gran popularidad y alto renombre, pues se registraron como las de mayor número en sufragios; habiendo contendido en esa ocasión con el ilustre jurisconsulto y diplomático Ezequiel Padilla y el General Henríquez Guzmán. (53) Formó su gabinete con hombres especializados en las actividades que tenían que atender, siendo ellos; el Doctor Héctor Pérez Martínez en Gobernación; Relaciones Exteriores, Jaime Torres Bodet; Hacienda, Licenciado Ramón Beteta; Educación, Licenciado Manuel Gual Vidal; Salubridad y Asistencia Pública, Doctor Rafael Pascacio Gamboa; Defensa Nacional, General Gilberto Limón; Agricultura y Fomento, Nazario Ortíz Garza; Comunicaciones y Obras Públicas, Licenciado Agustín García López; Economía Nacional, Antonio Ruiz Galindo; Trabajo y Previsión Social, Andrés Serra Rojas; Procuraduría Gene-

(53) Diccionario Enciclopédico de la Masonería, escrito y ordenado por Lorenzo Frau Abrines, Editorial del Valle de México, S. A., 5 -- Vol., Tomo I, Edición 1976., Pags. 68 y 71.

ral de la República, Francisco González de la Vega; Irrigación, Ingeniero Adolfo Orive Alba; Bienes Nacionales, Doctor Alfonso Caso Andrade. El año de 1947 con su carácter de Presidente de la República, visitó los Estados Unidos, correspondiendo a la anterior visita que a México había hecho el Presidente Truman. Su gobierno fué de ejecución de grandes obras de beneficio colectivo, muchas de las cuales no pudieron terminarse dentro de su sexenio. Consolidó la deuda exterior del país celebrando convenios con los banqueros extranjeros. Nacionalizó el Ferrocarril Mexicano y la Compañía Terminal de Veracruz. Construyó muchas carreteras de importancia y en su administración se edificaron centros urbanos de habitaciones para empleados al servicio del Estado llamados multifamiliares. Con gran intensidad se inició una campaña de construcción de escuelas; y se edificó la Ciudad Universitaria, que hasta esas fechas era la más grande e importante en el mundo, elevando así ante la presencia de las naciones más civilizadas la opinión cultural que de nuestro México se tenía. Hizo que naciera confianza entre todos los sectores que formaban la vida nacional, y que como consecuencia de ello hubieran inversiones de capitales de la iniciativa privada que promovieron la industrialización del país a ritmo acelerado; logró cierta comprensión y entendimiento entre los dos factores de la producción a grado tal que los movimientos obreros colecti

vos siempre fueron atendidos y resueltos en forma conciliatoria, con ventajas para el trabajador pero también con seguridades para la inversión. Se creó un ambiente tal de actividad y trabajo donde todas las clases sociales sin excepción participaban, con el mismo ritmo acelerado que se había impuesto al progreso del país, creando como consecuencia nuevas fuentes de trabajo que permitieron levantar el nivel económico de la clase trabajadora y de la nación.

ADOLFO RUIZ CORTINES:

El señor Adolfo Ruiz Cortines, fué paisano del Licenciado Alemán y Presidente de México en el período de 1952 a 1958. (54)

Su carrera pública fué austera, como lo fué su gobierno. Ocupó la Oficialía Mayor en el Departamento Central; fué Diputado Federal por Tuxpan de Rodríguez Cano, Veracruz; Tesorero en el Comité de Campaña de Avila Camacho; Oficial Mayor en la Secretaría de Gobernación y posteriormente titular de la misma. Ya como candidato del P.R.I. a la Presidencia,

(54) Diario Oficial de la Federación, del 29 de octubre de 1954 Comisión de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría Particular del C. Presidente de la República.

tuvo una fuerte oposición, pues grandes núcleos de la izquierda se le enfrentaron y fué atacado rudamente, sin embargo - - triunfó ampliamente y ya como Presidente siguió una política austera y patriótica. Su gobierno trató de hacer economías - y por ello frenó el desarrollo de las grandes obras que dejó iniciadas la administración anterior. Al concluir su mandato se retiró a la vida privada.

ADOLFO LOPEZ MATEOS:

En las elecciones de 1958 para la Presidencia de la República figuró como candidato de los partidos Revolucionario Institucional y del Nacionalista Mexicano, habiendo obtenido el triunfo sobre sus contrincantes con una mayoría abrumadora de votos. Desde la iniciación de su gobierno tuvo que encararse con energía a grandes problemas sociales, cuya solución habían sido aplazados por regímenes anteriores. Al enfrentarse a algunos problemas internacionales sostuvo normas humanitarias y de ética usadas en nuestro país, sobre todo hizo valer la doctrina "Estrada" apoyando siempre la libre autodeterminación de los pueblos como base de la democracia. Dió gran impulso a la educación y trató de resolver el problema agrario sobre bases de equidad y honestidad, pero también con miras de incrementar la producción agrícola. Fué un activo lu-

chador en favor de la paz y gracias a sus múltiples giras por el extranjero, logro la cede para México de los Juegos Olímpicos a celebrarse en nuestro país en el año de 1968. (55)

GUSTAVO DIAZ ORDAZ:

Vió su primera luz en Ciudad Serdán del Estado de Puebla. Sus padres Doña Sabina Bolaños Cacho y Don Ramón Díaz Ordaz. Fué licenciado en Derecho y ocupó diversos cargos, tales como: meritorio en el Departamento de Gobernación del Estado de Puebla; Agente del Ministerio Público en Tlatlanquichalco y Presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de su Entidad. Fué también Magistrado y Presidente del Tribunal Superior de Justicia en Puebla, así como Rector de la Universidad del Estado. Fué Secretario General de Gobierno y Diputado Federal en la XXXVIII Legislatura. Posteriormente Senador de la República. Asistió en 1951 como representante de México en la Conferencia que suscribió el Tratado de Paz de las Potencias Aliadas con el Japón, en la Ciudad de San Francisco. Fué también Oficial Mayor de Gobernación y Secretario de la misma. La Convención del P.R.I. lo

(55) Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958. Secretarías de la Presidencia; del Patrimonio Nacional; de Comercio; de Comunicaciones y Transportes; de Obras Públicas; Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Departamento de Turismo.

eligió su candidato a la Presidencia de la República, saliendo electo por mayoría abrumadora, tomando posesión el día 1º de diciembre de 1964. Su administración se distinguió por -- su austeridad y efectividad, pues realizó obras en todos los - Estados de la República sin distinción y, con una entereza de carácter y un patriotismo exaltado que logró que México fuera aún más, respetado en el extranjero. En su administración se promueve la Comisión de la Administración Pública, que permite coadyuvar el esfuerzo de una reforma administrativa global.

Bajo su mandato se produce el llamado Movimiento Es tudiantil de 1968; situación que lo llevó a actuar energicamente, nombrando como mediadores del mismo a dos distinguidos colaboradores: Andres Caso y Jorge de la Vega Domínguez, los que afortunadamente supieron entender las instrucciones presi denciales y llevaron a feliz término dicho conflicto.

Se comenta, que realmente el que llevó a grado de - conflicto dicho movimiento estudiantil, fué el titular de Go- bernación, Luis Echeverría. No obstante lo anterior, la acti tud de Díaz Ordaz fue digna y patriótica, ya que se responsa- bilizó de la actitud gubernamental frente a este conflicto, - culminando el mismo en forma sangrienta en la fecha memorable del 2 de octubre del mismo año de su inicio; ésto manchó la -

la imagen de México en el extranjero, ya que precisamente el 12 de octubre eran inaugurados los XIX Juegos Olímpicos de la Historia Moderna y el hecho en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco hizo que el Gobierno de Díaz Ordaz apareciera - como genocida.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ:

Durante las lides estudiantiles descolló como orador. Formó parte del valioso grupo de jóvenes que integraban el cuadro de trabajo del señor General Rodolfo Sánchez Taboada. Llegó a ser Secretario Particular del Presidente del - - P.R.I. y también cuando desempeñó el cargo de Secretario de - Marina. En el régimen del señor Ruiz Cortines le nombraron - Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública; después con igual categoría pasó al P.R.I. En 1958 fué designado -- Subsecretario de Gobernación, desempeñando tal cargo con atinencia y gran tacto político bajo las órdenes del licenciado Díaz Ordaz. Al renunciar éste al puesto, quedó como encargado del Despacho, y después fué Secretario de Gobernación.

Postulado por los tres sectores del P.R.I. para figurar como candidato a la Presidencia de la República; tomó - como lema "con la Constitución de 1917 y la Revolución de --

1910. Arriba y Adelante".

En su campaña electoral vió que la crisis era muy profunda el "milagro económico" había conducido al desarrollo industrial, pero había dejado a millones de mexicanos en la miseria. Por consiguiente empezó a prometer el cambio. Cuando ocupó la Presidencia liberó a los presos políticos de 1968, alentó a los medios de comunicación a cuestionar los mitos de la Revolución y anunció una apertura democrática. El propio Echeverría cambió los desgastados lemas revolucionarios del pasado por una retórica más moderna notablemente parecida a la empleada por los izquierdistas de 1968.

La tarde del 10 de junio de 1971 tuvo sus primeros problemas con los estudiantes del país, los que fueron atacados por un grupo paramilitar, denominado "alcones". Ante la mirada impacible de la policía fueron asesinados cuando menos 30 personas y muchas más heridas por las balas. Aunque la represión no se pudo dar sin autorización de Echeverría, éste la condenó y habilmente convenció a los izquierdistas, de que políticos de derecha estaban tratando de sabotear la "apertura democrática".

Después de usar la crisis para consolidar su poder

político, Echeverría trató de rejuvenecer el sistema, introduciendo al Gobierno a tecnócratas jóvenes, alentando la formación de nuevos Sindicatos Independientes inyectando militancia al movimiento campesino oficial, incluso jubilando a cientos de generales revolucionarios viejos para hacerles espacio a jóvenes oficiales. En cuestión de meses, de hecho Echeverría, había colocado en el poder a una generación totalmente nueva, la cual, suponía, les sería fácil y fiel en los siguientes años. Los intelectuales liberales y de izquierda estaban especialmente complacidos con la nueva política exterior activa de Echeverría que les causaba orgullo. Ya que la independencia de México de los Estados Unidos de Norteamérica, -- era clara al abrazar causas del Tercer Mundo y buscaba nexos más estrechos con el Gobierno Socialista de Chile y Cuba.

Con lo anterior se ganó el disgusto de los Americanos, apareciendo en México por primera vez guerrillas izquierdistas. La oposición más seria procedió del sector privado, que consideraba a Echeverría su enemigo. En consecuencia, la inversión privada disminuyó al tiempo que el Gobierno empezó a contratar muchos préstamos en el extranjero, con objeto de financiar el creciente e inflacionario gasto público. Finalmente el 31 de agosto de 1976, la moneda mexicana fué devaluada por primera vez desde 1954.

Destaco, solamente, para la tésis que me ocupa que en esta administracion, fue creada y con gran impulso la Dirección General de Estudios Administrativos, para el "buen funcionamiento de la Administración Publica". Más tarde en el sexenio 1976-1982, cambiaría a Coordinación General de Estudios Administrativos. (56)

JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO:

Llegó a la Presidencia, después de un corto período burocrático, ya que nunca se desenvolvió en puestos de elección popular. Amigo de la infancia de su antecesor, con quien viajó siendo jóvenes a la República de Chile.

Al tomar el poder, el Gobierno se encontraba en grave crisis, aún así López Portillo pudo restaurar la confianza al pronunciar un elocuente discurso en su toma de posesión. "Impuso un programa de austeridad en su Gobierno", elaborando conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional. Optó por

(56) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974: Secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (Hago la aclaración que a esta denominación se le restaron las palabras "Territorios Federales", debido a que los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo, fueron elevados al rango de Entidades Federativas y Soberanas).

dar mayor libertad política, ya que promovió el registro de - partidos nuevos. Su actuación en la Presidencia fué hábil, - ya que se trataba de un hombre que se pensaba que no era polí - tico. (57)

Para 1978, los enormes descubrimientos de petróleo ya habían comenzado a cambiar el ambiente del país. El valor del peso mexicano se estabilizó, la inflación aumentó, inevitablemente, pero el Gobierno decidió que la creación de empleos era en único medio de prosperidad para el país.

En 1981 a la baja repentina de los precios mundiales del petróleo se tambaleó el país y debido a ésto comenzó una impresionante fuga de capitales; como consecuencia de ésto López Portillo devaluó la moneda en un 40%.

En su último informe presidencial, López Portillo - impuso el control de cambios y decretó la estatización de la Banca Privada del país, culpándola en cierta forma del desastre. Mientras tanto, aterrado de que México pudiera declarar

(57) Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976. Se crearon - las siguientes Secretarías de Estado: Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; de Comercio; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y más tarde la de Pesca.

una moratoria de todos los pagos de su deuda externa, Washington, El Fondo Monetario Internacional y un grupo de Bancos Extranjeros organizaron un paquete de rescate de emergencia para que la economía mexicana pudiera mantenerse a flote.

López Portillo era considerado proempresarial, así como para mediados de los ochenta la división entre tecnócratas y políticos estaba alimentando la tensión en todo el sistema, en parte, era simplemente un problema de grupos: el grupo de políticos estaba descontento porque ya no gozaba de la influencia y los privilegios tradicionales, mientras el grupo de tecnócratas estaba deseando consolidar su nuevo dominio de poder.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO:

Al igual que sus dos antecesores De la Madrid nunca tomó parte en alguna elección popular, su carrera también fue burocrática ocupando diversos cargos públicos, principalmente en el ramo de las finanzas. Su "maestro", López Portillo inclinó la balanza en favor de él, para hacerlo candidato del P.R.I.

La campaña política de De la Madrid fue intensa y -

plagada de muchos lemas entre los cuales destaca la famosa -- "Renovación Moral de la Sociedad". Con López Portillo y De la Madrid los tecnócratas jóvenes amigos y familiares de éstos son los que permanecen en el poder en lugar de personas fieles al partido. De la Madrid que habla inglés con fluidez y tiene una maestría en Harvard; elevó rápidamente a tantos jóvenes tecnócratas "brillantes" a puestos de importancia, ya que un título obtenido en una Universidad Extranjera resulta mejor pasaporte al poder, que las credenciales tradicionales de la lealtad y la astucia política.

Una vez en la Presidencia De la Madrid a tratado de sortear la crisis económica con la política pero desgraciadamente su falta de experiencia y tacto en la última le ha llevado en estos tres años de gobierno al fracaso, cuyas consecuencias, ya siente el pueblo. Añadiendo a ésto la ineptitud de sus colaboradores y la terquedad de éste en no removerlos, ha causado gran disgusto en todos los medios sociales del país.

Como situación sobresaliente para el efecto de este trabajo profesional, quiero señalar, la llamada Simplificación Administrativa, que este Gobierno ha impulsado; haciendo desaparecer a la Coordinación de Estudios Administrativos, junta-

mente con sus objetivos y metas. (58)

México, ahora más que nunca esta sufriendo el centralismo tecnócrata y burocrático, más recalcitrante de su historia.

LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA

Las Secretarías de Estado en México padecen irregularidades internas sin remedio. Sus funciones son confusas y con frecuencia son ocultas; sería oscioso mencionar la duplicidad de esfuerzos. Gracias a la inercia nacida de la ignorancia y la desilución al apoyo financiero y administrativo, el esfuerzo en la administración es algo que debe elogiarse - donde quiera que se encuentre.

Sin embargo, lo que más necesita todo el sistema es dirección central, coordinación e integración. Parecería inútil esperar que esas características emanen de la Presidencia. Este cargo ya está sobrecargado de problemas políticos. La jefatura tradicional del Presidente Mexicano exige que éste -

(58) D.O. del 29 de diciembre de 1982. Se crean las siguientes Secretarías de Estado: de Minas, Energía e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Ecología y Desarrollo Urbano; de la Contraloría General de la Federación y más tarde la de la Salud.

asuma buena parte de la responsabilidad legislativa, además - de la inherente a sus deberes respecto a los asuntos extranje ros, además de ser el líder del partido en el poder.

Existe un gabinete, y la ley estipulaba que sus de- cisiones se tomarían por mayoría de votos, (59) pero en ningú na parte se indica cual debe ser el efecto de esas decisiones. Cada Secretario del Gabinete es libre de regir su propia de- pendencia, siempre y cuando lo vea con buenos ojos el Presi- dente. Las reuniones del Gabinete, lejos de ser sesiones don de se debatan problemas de integración administrativa, sólo - se celebran a voluntad del Presidente y se utilizan sobre to- do para delinear estrategias políticas. (60)

Si se contempla el cuadro estructural del Gobierno desde un punto de vista más amplio, surgirán otras considera- ciones importantes. México mantiene la continuidad de su he- rencia española y muestra fuertes tendencias de absolutismo - administrativo y ejecutivo. Ni durante el período colonial, ni en los 175 años de vida independiente, las funciones legis

(59) Artículo 27, "Ley de Secretarías y Departamentos de Esta do", Diario Oficial del 21 de diciembre de 1946.

(60) Mendieta y Nuñez Lucio, La Administración Pública en Mé- xico. (México, 1942). p. 121.

lativas y judiciales del Gobierno se han acercado siquiera a una relativa igualdad con la función ejecutivo-administrativa. Aunque los Gobiernos democráticos son capaces de existir sin una separación de poderes, ninguno ha durado mucho tiempo cuando la función legislativa deja de ser un factor importante en el sistema político. Pocos sostendrían, sinceramente, que el sistema político mexicano es ahora o ha sido alguna vez, realmente democrático.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, fué factor importante y palanca de progreso en el avance de la Administración Pública Mexicana. En su tiempo fué base fundamental para organizar a las entidades administrativas, pero el tiempo a medida que fue pasando, la hizo obsoleta, teniéndose que recurrir a un nuevo documento legal y que conocemos como Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976. Esta ley que nació a la vida pública del Derecho, ya ha empezado hacer reformada por el actual régimen, debido a que según éste, darle mayor funcionalidad, dinamismo y eficacia a la Administración Pública de México.

En términos de principios de organización, generalmente aceptados, existen muchos defectos en la Administración

Pública Mexicana. Esos principios implican pirámides jerárquicas de autoridad con suficiente coordinación en la cúspide para proporcionar a las actividades de la base una dirección integral y eficaz. En México no se observan ninguna de tales normas, lo lamentamos muchos mexicanos interesados en las mejoras administrativas. (61)

Se cree que muchos de los males de México se originan directamente en la falta de técnicas modernas de organización administrativa y sobre todo en la sensibilidad política de nuestros dirigentes, cosa que en la actualidad esta muy lejos por verse.

EL PRESIDENCIALISMO

Para coronar este trabajo no quisiera dejar pasar por alto y transcribir algunos fragmentos que el señor Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctro Jorge Carpizo, plasma tan brillantemente en su libro "El Presidencialismo Mexicano".

"... Del análisis de las diversas y numerosas facul

(61) Salinas Raúl. "Organización y Dirección Administrativa". Revista de Economía del 31 de enero de 1947; Martínez Cabañas Gustavo, - "Los Fundamentos de la Administración Pública", misma revista.

tades que posee el Presidente y de sus relaciones con los poderes legislativo y judicial, surgen las causas de por qué -- contamos con un ejecutivo muy fuerte y con atribuciones tan amplias que le dan un amplio margen de decisiones. Sus decisiones sólo tienen el límite determinado por la existencia de -- unos cuantos factores de poder.

Ciertamente, la ley fundamental estructura un ejecutivo poderoso, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más. Mi preocupación no es la existencia de un presidente con todo ese cúmulo de facultades, -- sino que actúe de acuerdo con la constitución, que su marco de acción sea la carta magna, para que no peligren la libertad y la seguridad de los habitantes del país.

Asímismo, necesario es que operen los controles legislativos que la constitución establece para lograr un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando la ley fundamental supone, para el ejercicio de una atribución, la participación del congreso, ésta debe ser real y no virtual; estas dos voluntades deben armonizarse no subordinarse el legislativo al ejecutivo. Si no existe esta participación real por parte del congreso, se dejan manos libres al presidente para el ejercicio de múltiples facultades, y se tolera

ó auspicia un régimen autoritario.

Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los poderes legislativo y judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones de la -- constitución les confiere y, al hacerlas efectivas, eviten -- que un país de más de 60 millones de habitantes se rija casi por la voluntad de un hombre, así fuera alguien que poseyera cualidades excepcionales. La lucha del constitucionalismo, - y en ella la del mexicano, es impulsada por el anhelo por lograr un gobierno de leyes y no de hombres, de principios generales y no de actos discrecionales; un gobierno al servicio - del hombre libre, que ayude a fortalecer su dignidad y que -- asegure económica, social y políticamente su existencia y su realización como persona humana.

Así, en los casos en que el presidente mexicano ha usurpado funciones que pertenecen al pueblo y al poder legislativo, hay, con urgencia, que regresárselas a éstos, porque de lo contrario se están propiciando enfrentamientos estéri-- les y luchas fratricidas para conseguir que puedan retornar - las atribuciones a quien de acuerdo con la constitución las - posee.

Y conste, no propugno por un ejecutivo débil; soy - consciente de que una nación como México, agobiada de graves problemas, necesitan un presidente fuerte, pero dentro de los marcos constitucionales. El presidente debe ejercer plenamente los poderes que le otorga la ley fundamental, pero ningún otro; su actuación debe estar subordinada a la carta magna, - debe existir un equilibrio entre los dos poderes políticos, y el judicial debe actuar realmente con independencia. Esta es mi tesis, esta es mi utopía.

Tesis y utopía que se conjugan en el anhelo de tener un sistema más democrático y justo, "donde no existan varios Méxicos con graves desigualdades económicas, sociales y culturales entre sus habitantes, sino un solo México, en el cual todos los mexicanos podamos llevar una vida digna". (62)

Espero que el esfuerzo realizado en esta tesis sea una aportación más para los estudiosos del tema citado, deseando, firmemente, a la vez, que el futuro de mi país sea prospero, realista y sobre todo halagador a pesar de la grave crisis en la que nos encontramos.

(62) Editorial Siglo XXI, 5a. Edición, 1985.

CONCLUSIONES

1.- Es cierto que el sistema de relaciones coloniales fue una de las causantes de la falta de facilidades para el desempeño de la autoridad directiva en la administración de la Nueva España. La división de la autoridad y la falta de control del virrey sobre el personal administrativo eran efectos directos de la política seguida por los monarcas españoles, los cuales se hallaban siempre temerosos de que una -- excesiva concentración de la autoridad en sus representantes los hiciera perder el control sobre éstos. Desgraciadamente esta situación dejó muy pocos rasgos positivos que pudieran ser heredados por la República en el proceso del desarrollo administrativo. El gobierno de los virreyes era personalista, y sus sucesores los presidentes de México, siguieron la misma secuela.

2.- Probablemente, la mayor desventaja que acompañó a los mexicanos por la senda del gobierno propio fué la falta de experiencia política. La política española de otorgar los más elevados puestos a los peninsulares y de tomar todas las decisiones políticas de importancia desde España, privó a -- los mexicanos -criollos, mestizos e indios- de cualquier oportunidad para desarrollar el sentido de la responsabilidad política.

3.- La política administrativa española estaba hecha para mantener a las colonias en la garra firme de la madre patria. Si se tiene en cuenta este propósito, la política fué admirablemente formulada y ejecutada. Sin embargo dejó a las nuevas naciones del Hemisferio Occidental en la anarquía y en el caos desde el momento en que se independizaron. México ha tardado mucho en recuperar una apariencia de estabilidad.

4.- El primer siglo de independencia no produjo - - realmente cambios importantes en las principales características del gobierno. El éxito del Poder Ejecutivo de la Nación siguió dependiendo más del ejercicio del poder personal que - del poder Institucional.

5.- El primer siglo de independencia presentó pocos cambios en la moralidad de los funcionarios. La autoridad -- legislativa capaz de ejercer vigilancia sobre al ejecución de los asuntos oficiales existía solamente de nombre. Las legislaturas cuando se les permitía reunirse, eran criatura de los caudillos que controlaban la elección de sus miembros.

6.- La Constitución no establece por si sola un - - buen gobierno ni una administración pública eficiente los in-

dividuos en el ejercicio de sus derechos políticos deben alcanzar por sí mismos tales objetivos, si es que éstos han de conseguirse. En consecuencia es necesario tener en cuenta a los hombres que han ejercido las facultades del gobierno y la administración de México.

7.- El Marco Jurídico Institucional de la Administración Pública Francesa, nos da pauta de ser un sistema eficaz, eficiente, dinámico y sobre todo con sensibilidad política.

8.- Dadas las interrelaciones de los diversos aspectos del sistema administrativo, una mejora en uno de ellos -- puede producir efectos saludables en otros. Sin embargo el sistema debe examinarse en conjunto, si se quieren comprender las dificultades que lo aquejan.

9.- Para adaptarse a los caprichos de una serie de presidentes, el Congreso ha enmendado la Constitución 369 veces entre 1917 y 1984.

10.- Puede decirse que los objetivos inmediatos del programa de mejoramiento administrativo son la moralización y la fiscalización. Aquella supone la eliminación de la desho-

nestidad general y de la institución de la "mordida", que no es exclusiva de los países latinos. La fiscalización está íntimamente relacionada con la moralidad, e implica el establecimiento de controles financieros adecuados y efectivos que impidan la fuga de ingresos y los gastos indebidos o superfluos.

11.- En los años venideros, el administrador mexicano se verá obstaculizado por la ignorancia y por la falta de adiestramiento y de facilidades para alcanzarlo. Tendrá que enfrentarse a la corrupción, cohecho, la hegemonía militar, al nepotismo y a los políticos y tecnócratas poderosos, que sólo se interesan en conseguir riquezas y poder.

12.- Inevitablemente, el cambio tendrá que ser lento. México se reciente mucho de la falta de un medio eficaz para que los servidores públicos y en especial los de alta jerarquía se hagan responsables ante una población cada vez más despierta. El Congreso no llena adecuadamente su función y hay pocas esperanzas de que cumpla con su cometido en un futuro inmediato, por lo tanto, el Poder Ejecutivo -único instrumento efectivo de gobierno- se ve forzado a mantener la vigilancia interna si es que puede darse tal cosa, respecto de la autoridad dicha vigilancia ha sido promovida al menos parcial

mente, por la tradicional inestabilidad de la autoridad ejecutiva, en tales circunstancias, cualquier transformación que no fuera lenta y gradual podría producir un serio levantamiento. Sólo habrá verdadero progreso en materia administrativa cuando se relajen las tensiones políticas y cuando el gobierno se funde en bases menos inestables. Mientras tanto, pueden ir preparando el camino quienes trabajan dentro del mecanismo actual sirviendo como núcleos desde el que se difunda un sentido de investigación de responsabilidad política y de confianza genuina en el futuro de México.

mente con sus objetivos y metas. (58)

México, ahora más que nunca esta sufriendo el centralismo tecnócrata y burocrático, más recalcitrante de su historia.

LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA

Las Secretarías de Estado en México padecen irregularidades internas sin remedio. Sus funciones son confusas y con frecuencia son ocultas; sería ocioso mencionar la duplicidad de esfuerzos. Gracias a la inercia nacida de la ignorancia y la desilución al apoyo financiero y administrativo, el esfuerzo en la administración es algo que debe elogiarse donde quiera que se encuentre.

Sin embargo, lo que más necesita todo el sistema es dirección central, coordinación e integración. Parecería inútil esperar que esas características emanen de la Presidencia. Este cargo ya esta sobrecargado de problemas políticos. La jefatura tradicional del Presidente Mexicano exige que éste -

(58) D.O. del 29 de diciembre de 1982. Se crean las siguientes Secretarías de Estado: de Minas, Energía e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Ecología y Desarrollo Urbano; de la Contraloría General de la Federación y más tarde la de la Salud.

asuma buena parte de la responsabilidad legislativa, además - de la inherente a sus deberes respecto a los asuntos extranje ros, además de ser el líder del partido en el poder.

Existe un gabinete, y la ley estipulaba que sus de- cisiones se tomarían por mayoría de votos, (59) pero en ningun a parte se indica cual debe ser el efecto de esas decisiones. Cada Secretario del Gabinete es libre de regir su propia de- pendencia, siempre y cuando lo vea con buenos ojos el Presi- dente. Las reuniones del Gabinete, lejos de ser sesiones don de se debatan problemas de integración administrativa, sólo - se celebran a voluntad del Presidente y se utilizan sobre to- do para delinear estrategias políticas. (60)

Si se contempla el cuadro estructural del Gobierno desde un punto de vista más amplio, surgirán otras considera- ciones importantes. México mantiene la continuidad de su he- rencia española y muestra fuertes tendencias de absolutismo - administrativo y ejecutivo. Ni durante el período colonial, ni en los 175 años de vida independiente, las funciones legis

(59) Artículo 27, "Ley de Secretarías y Departamentos de Esta do", Diario Oficial del 21 de diciembre de 1946.

(60) Mendieta y Nuñez Lucio, La Administración Pública en Mé- xico. (México, 1942). p. 121.

lativas y judiciales del Gobierno se han acercado siquiera a una relativa igualdad con la función ejecutivo-administrativa. Aunque los Gobiernos democráticos son capaces de existir sin una separación de poderes, ninguno ha durado mucho tiempo cuando la función legislativa deja de ser un factor importante en el sistema político. Pocos sostendrían, sinceramente, que el sistema político mexicano es ahora o ha sido alguna vez, realmente democrático.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, fué factor importante y palanca de progreso en el avance de la Administración Pública Mexicana. En su tiempo fué base fundamental para organizar a las entidades administrativas, pero el tiempo a medida que fue pasando, la hizo obsoleta, teniéndose que recurrir a un nuevo documento legal y que conocemos como Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976. Esta ley que nació a la vida pública del Derecho, ya ha empezado hacer reformada por el actual régimen, debido a que según éste, darle mayor funcionalidad, dinamismo y eficacia a la Administración Pública de México.

En términos de principios de organización, generalmente aceptados, existen muchos defectos en la Administración

Pública Mexicana. Esos principios implican pirámides jerárquicas de autoridad con suficiente coordinación en la cúspide para proporcionar a las actividades de la base una dirección integral y eficaz. En México no se observan ninguna de tales normas, lo lamentamos muchos mexicanos interesados en las mejoras administrativas. (61)

Se cree que muchos de los males de México se originan directamente en la falta de técnicas modernas de organización administrativa y sobre todo en la sensibilidad política de nuestros dirigentes, cosa que en la actualidad esta muy lejos por verse.

EL PRESIDENCIALISMO

Para coronar este trabajo no quisiera dejar pasar por alto y transcribir algunos fragmentos que el señor Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor Jorge Carpizo, plasma tan brillantemente en su libro "El Presidencialismo Mexicano".

"... Del análisis de las diversas y numerosas facultades

(61) Salinas Raúl. "Organización y Dirección Administrativa". Revista de Economía del 31 de enero de 1947; Martínez Cabañas Gustavo, - "Los Fundamentos de la Administración Pública", misma revista.

tades que posee el Presidente y de sus relaciones con los poderes legislativo y judicial, surgen las causas de por qué -- contamos con un ejecutivo muy fuerte y con atribuciones tan amplias que le dan un amplio margen de decisiones. Sus decisiones sólo tienen el límite determinado por la existencia de -- unos cuantos factores de poder.

Ciertamente, la ley fundamental estructura un ejecutivo poderoso, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más. Mi preocupación no es la existencia de un presidente con todo ese cúmulo de facultades, -- sino que actúe de acuerdo con la constitución, que su marco de acción sea la carta magna, para que no peligren la libertad y la seguridad de los habitantes del país.

Asímismo, necesario es que operen los controles legislativos que la constitución establece para lograr un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando la ley fundamental supone, para el ejercicio de una atribución, la participación del congreso, ésta debe ser real y no virtual; estas dos voluntades deben armonizarse no subordinarse el legislativo al ejecutivo. Si no existe esta participación real por parte del congreso, se dejan manos libres al presidente para el ejercicio de múltiples facultades, y se tolera

ó auspicia un régimen autoritario.

Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los poderes legislativo y judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones de la -- constitución les confiere y, al hacerlas efectivas, eviten -- que un país de más de 60 millones de habitantes se rija casi por la voluntad de un hombre, así fuera alguien que poseyera cualidades excepcionales. La lucha del constitucionalismo, -- y en ella la del mexicano, es impulsada por el anhelo por lograr un gobierno de leyes y no de hombres, de principios generales y no de actos discrecionales; un gobierno al servicio -- del hombre libre, que ayude a fortalecer su dignidad y que -- asegure económica, social y políticamente su existencia y su realización como persona humana.

Así, en los casos en que el presidente mexicano ha usurpado funciones que pertenecen al pueblo y al poder legislativo, hay, con urgencia, que regresárselas a éstos, porque de lo contrario se están propiciando enfrentamientos estériles y luchas fratricidas para conseguir que puedan retornar -- las atribuciones a quien de acuerdo con la constitución las -- posee.

Y conste, no propugno por un ejecutivo débil; soy consciente de que una nación como México, agobiada de graves problemas, necesitan un presidente fuerte, pero dentro de los marcos constitucionales. El presidente debe ejercer plenamente los poderes que le otorga la ley fundamental, pero ningún otro; su actuación debe estar subordinada a la carta magna, - debe existir un equilibrio entre los dos poderes políticos, y el judicial debe actuar realmente con independencia. Esta es mi tesis, esta es mi utopía.

Tesis y utopía que se conjugan en el anhelo de tener un sistema más democrático y justo, "donde no existan varios Méxicos con graves desigualdades económicas, sociales y culturales entre sus habitantes, sino un solo México, en el cual todos los mexicanos podamos llevar una vida digna". (62)

Espero que el esfuerzo realizado en esta tesis sea una aportación más para los estudiosos del tema citado, deseando, firmemente, a la vez, que el futuro de mi país sea prospero, realista y sobre todo halagador a pesar de la grave crisis en la que nos encontramos.

(62) Editorial Siglo XXI, 5a. Edición, 1985.

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

1.- Es cierto que el sistema de relaciones coloniales fue una de las causantes de la falta de facilidades para el desempeño de la autoridad directiva en la administración de la Nueva España. La división de la autoridad y la falta de control del virrey sobre el personal administrativo eran efectos directos de la política seguida por los monarcas españoles, los cuales se hallaban siempre temerosos de que una -- excesiva concentración de la autoridad en sus representantes les hiciera perder el control sobre éstos. Desgraciadamente esta situación dejó muy pocos rasgos positivos que pudieran -- ser heredados por la República en el proceso del desarrollo -- administrativo. El gobierno de los virreyes era personalista, y sus sucesores los presidentes de México, siguieron la misma secuela.

2.- Probablemente, la mayor desventaja que acompañó a los mexicanos por la senda del gobierno propio fué la falta de experiencia política. La política española de otorgar los más elevados puestos a los peninsulares y de tomar todas las descisiones políticas de importancia desde España, privó a -- los mexicanos --criollos, mestizos e indios-- de cualquier oportu-- nidad para desarrollar el sentido de la responsabilidad política.

3.- La política administrativa española estaba hecha para mantener a las colonias en la garra firme de la madre patria. Si se tiene en cuenta este propósito, la política fué admirablemente formulada y ejecutada. Sin embargo dejó a las nuevas naciones del Hemisferio Occidental en la anarquía y en el caos desde el momento en que se independizaron. México ha tardado mucho en recuperar una apariencia de estabilidad.

4.- El primer siglo de independencia no produjo - realmente cambios importantes en las principales características del gobierno. El éxito del Poder Ejecutivo de la Nación siguió dependiendo más del ejercicio del poder personal que del poder Institucional.

5.- El primer siglo de independencia presentó pocos cambios en la moralidad de los funcionarios. La autoridad -- legislativa capaz de ejercer vigilancia sobre al ejecución de los asuntos oficiales existía solamente de nombre. Las legislaturas cuando se les permitía reunirse, eran criatura de los caudillos que controlaban la elección de sus miembros.

6.- La Constitución no establece por si sola un -- buen gobierno ni una administración pública eficiente los in-

dividuos en el ejercicio de sus derechos políticos deben alcanzar por sí mismos tales objetivos, si es que éstos han de conseguirse. En consecuencia es necesario tener en cuenta a los hombres que han ejercido las facultades del gobierno y la administración de México.

7.- El Marco Jurídico Institucional de la Administración Pública Francesa, nos da pauta de ser un sistema eficaz, eficiente, dinámico y sobre todo con sensibilidad política.

8.- Dadas las interrelaciones de los diversos aspectos del sistema administrativo, una mejora en uno de ellos -- puede producir efectos saludables en otros. Sin embargo el sistema debe examinarse en conjunto, si se quieren comprender las dificultades que lo aquejan.

9.- Para adaptarse a los caprichos de una serie de presidentes, el Congreso ha enmendado la Constitución 369 veces entre 1917 y 1984.

10.- Puede decirse que los objetivos inmediatos del programa de mejoramiento administrativo son la moralización y la fiscalización. Aquella supone la eliminación de la desho-

nestidad general y de la institución de la "mordida", que no es exclusiva de los países latinos. La fiscalización está íntimamente relacionada con la moralidad, e implica el establecimiento de controles financieros adecuados y efectivos que impidan la fuga de ingresos y los gastos indebidos o superfluos.

11.- En los años venideros, el administrador mexicano se verá obstaculizado por la ignorancia y por la falta de adiestramiento y de facilidades para alcanzarlo. Tendrá que enfrentarse a la corrupción, cohecho, la hegemonía militar, al nepotismo y a los políticos y tecnócratas poderosos, que sólo se interesan en conseguir riquezas y poder.

12.- Inevitablemente, el cambio tendrá que ser lento. México se reciente mucho de la falta de un medio eficaz para que los servidores públicos y en especial los de alta jerarquía se hagan responsables ante una población cada vez más despierta. El Congreso no llena adecuadamente su función y hay pocas esperanzas de que cumpla con su cometido en un futuro inmediato, por lo tanto, el Poder Ejecutivo -único instrumento efectivo de gobierno- se ve forzado a mantener la vigilancia interna si es que puede darse tal cosa, respecto de la autoridad dicha vigilancia ha sido promovida al menos parcial

mente, por la tradicional inestabilidad de la autoridad ejecutiva, en tales circunstancias, cualquier transformación que no fuera lenta y gradual podría producir un serio levantamiento. Sólo habrá verdadero progreso en materia administrativa cuando se relajen las tensiones políticas y cuando el gobierno se funde en bases menos inestables. Mientras tanto, pueden ir preparando el camino quienes trabajan dentro del mecanismo actual sirviendo como núcleos desde el que se difunda un sentido de investigación de responsabilidad política y de confianza genuina en el futuro de México.

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

- ALAMAN LUCAS.: Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia, Vol. V.
- ALESSIO ROBLES MIGUEL.: La Cena de las Burlas.
- ALMADA PEDRO J.: Noventa y nueve dias en Gira con el Presidente Cárdenas.
- ARREDONDO ELISEO.: La Obra Política de Carranza en México.
- BANCROFT H.H.: History of México.
- BASSOLS NARCISO.: Leyes de Reforma que afectan al Clero.
- BAZ PRADA GUSTAVO.: Vida de Juárez.
- BLANCO IBÁÑEZ VICENTE.: El Militarismo Mexicano; La Caída de Carranza y La Verdad sobre la muerte de Carranza.
- BRAVO UGARTE JOSE.: Historia de México.
- BRUKE U.: Life of Juárez.
- BULNES FRANCISCO.: Juárez y las Revoluciones de Ayutla y de Reforma.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO.: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, - 4a. Ed., México 1982.
- CALERO MANUEL.: El Problema Actual.
- CALLCOTT W.H.: Liberalism in México.
- CLAVIJERO FRANCISCO JAVIER.: Historia Antigua de México, Ed. Secretaría de Gobernación, México 1826.
- CRUZ RAMIREZ DARIO.: Hacia una Legislación Tutelar para las clases indígenas de México, Ed. Depto. de Asuntos Indígenas, México 1940.
- CHAVERO ALFREDO.: México a través de los Siglos. Vol. V.
- DIAZ SERRANO JORGE.: México, Cuatro Crisis de su Historia, Editorial Mayáqui, S.A. de C.V., 1a. Edición, México 1982.
- DUBLAN Y LOZANO MANUEL.: Legislación Mexicana, Vol. II.
- FERNANDEZ ROJAS JOSE.: La Revolución Mexicana.
- FISCHER L.G.: The Background for the Revolution of Mexican Independence.
- FORNARO CARLO DE.: La Ley Fuga, Díaz, Czar of México, 2a. Edición.
- GALARZA E.: The Roman Cattolic Church in México.
- GALINDO Y GALINDO M.: La Gran Década Nacional.
- GAMIO MANUEL.: Hacia un México Nuevo, Ed. Depto. de Asuntos Indígenas, - México 1935.

- GONZALEZ BLANCO ANDRES.: Un déspota y un Libertador.
- GONZALEZ ROA FERNANDO.: The Mexican People and Their The Tractors.
- HARING CLARENCE H.: El Imperio Español en América, New York: Oxford, University Press 1947.; Los Primeros Motivos del Movimiento Revolucionario.
- HERRERA Y LAZO MANUEL.: Estudios Constitucionales, Ed. Polis, México 1940.
- HUMBOLT ALEJANDRO.: Ensayo sobre el Reyno de la Nueva España.
- HUME M.A.S.: The Spanish People.
- IGLESIAS J.M.: La Cuestión Presidencial en 1876.
- LANZ DURET MIGUEL.: Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro Régimen.
- LEON NICOLAS.: Compendio de la Historia General de México, desde los tiempos Prehistóricos hasta la Epoca actual.
- LOPEZ COGOLLUDO DIEGO.: Historia de Yucatán, Ed. Secretaría de Gobernación.
- LOMBARDO TOLEDANO VICENTE.: La Libertad Sindical en México.
- LUMEN ENRIQUE.: Almazán, Vida de un Caudillo y Metabolismo de una Revolución.
- LLOYD MECHAM J.: The Origins of Federalism in México, Ed. Hispanic-American Historical. Review. Vol. XVIII, Mayo de 1938; Church and State in Latin America, University of North Carolina Press, 1934.; La Real de Minas como Institución Política en Hispano-América; Regreso Histórico y el Jefe Político en México.
- MANERO A.: El Antiguo Regimen y la Revolución.
- Mc. BRIDE G.M.: The Land Systems of México.
- Mc. CALEB W.F.: Past and Present Banking in México.
- MARTINEZ PALAFOX LUIS.: La Adopción del Federalismo en México.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.: La Administración Pública en México, 1942.
- MICHEL CHEVALIER M.: México, Ancient and Modern. Vol. II.
- MEDINA JOSE TORIBIO.: Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición de México, Santiago de Chile, 1905.
- MERRIMAN ROGER B.: La Fundación del Imperio Español en el Viejo Mundo y - la Nueva España, Vol. 4., New York 1918-1934.
- MOLINA ENRIQUEZ ANDRES.: Los Grandes Problemas Nacionales, Ed. A. Carranza e Hijos, México 1909.
- MUSSER J.: The Stablishment of Maximilian's Empire in México.

- NOVO SALVADOR.: La Educación Pública en México.
- ORTIZ RUBIO PASCUAL.: La Revolución de 1910.
- OTS CAPDEQUI JOSE MARIA.: El Estado Español en las Indias, 1946.
- PALAVICINI FELIX.: El Primer Jefe. Historia de la Constitución de 1917,- México 1937, Vol. I.
- PARKES H.N.: History of México.
- PAYNO Y FLORES MANUEL.: Memorias sobre la Revolución de Diciembre de -- 1958.
- PERCI MARTIN.: Maximilian in México.
- PEREYRA CARLOS.: Historia de America Española, Madrid 1924.
- PEREZ LUGO L.: La Cuestión Religiosa en México.
- PEREZ VERDIA ANTONIO.: Compendio de la Historia de México.
- PINCHON E.: The Mexican People.
- PHIPPS HELEN S.: Aspects of the Agrarian Questions in México.
- POINSEIT J.R.: Notes on México.
- POLA A.: Benito Juárez, Discursos y Manifiestos.
- PORTES GIL EMILIO.: La Lucha entre el Poder Civil y el Clero, Ed. Secretaria de Gobernación, México 1934.
- PRIDA RAMON.: De la Dictadura a la Anarquía.
- PRIESTLEY HERBERT I.: The Mexican Nation History; José de Gálvez, Visitador de la Nueva España, Berkeley, Cal. 1916.
- QUIROZ MARTINEZ ROBERTO.: Vida y Obra de Abelardo L. Rodríguez, México- 1934.
- RIPPY J.F.: The relations of the United States and México.
- RIVA PALACIO VICENTE.: México a través de los Siglos, Vol. V.
- RIVERA CAMBAS MANUEL.: Anales Mexicanos y los Gobernantes de México, Varios volúmenes.
- ROMERO FLORES JESUS.: Anales Históricos de la Revolución Mexicana, Vol. No. II.
- SAHAGUN BERNARDINO DE.: Historia General de las cosas de la Nueva España, Secretaría de Gobernación.
- SALAS MARIANO.: Defensa de México.
- SANTIBAÑEZ E.S.: El Ejecutivo y su Labor Política.
- SCHAFFER ERNESTO.: El Consejo Real y Supremo de las Indias; Sevilla 1935 1945, 2 Vol. España.

- SIERRA JUSTO.: Evolución Política del Pueblo Mexicano; La Casa de España, México 1940.
- SIMPSON EYLER N.: The Ejido. México's way out.; Problemas Agrícolas en México y el Ejido, Única salida para México. Varios Volúmenes.
- SIMPSON L.B.: The Encomienda in New Spain. University of California Publications in History. Octubre 1929, Varios Volúmenes.
- SMITH DONALD E.: El Virrey de Nueva España, Berkeley, Cal., 1913.
- STELLE FISHER LILLIAN.: El Sistema de Intendencias en Hispanoamérica, - Berkeley, Cal., 1929 y Los Antecedentes de la Guerra - para la Independencia Mexicana, Bostón 1934.
- TORO ALONSO.: La Iglesia y el Estado en México. Ed. Secretaría de Gobernación, México 1927. H. Suprema Corte de J., Méx. 1934.
- TORRES JOSE.: Noticias Históricas sobre la Recopilación de Indias, Buenos Aires 1929.
- TROWBRIDGE E.D.: México Today and Tomorrow.
- URREA BLAS.: La Herencia de Carranza.
- VALADEZ JOSE.: El Porfirismo, Historia de un Régimen.
- VASCONCELOS JOSE.: Breve Historia de México, 5a. Edición.
- VAZQUEZ EMILIO.: La Reelección.
- VIGIL JOSE MARIA.: México a través de los Siglos, Vol. V. La Reforma, la Intervención y el Imperio.
- WILSON H.L.: Diplomatic Episodes in México.
- WILSON ROBERT A.: México and its Religión.
- WINTON G.B.: México Past and Present.
- ZARATE JULIO.: Compendio de la Historia de México.
- ZAMACOIS NICETO DE.: Histotia de México, desde sus primeros tiempos.
- ZARCO FRANCISCO.: Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 1857, Vol. I.
- ZAYAS ENRIQUE R.D.: Benito Juárez, su Vida y Obra; Porfirio Díaz, La Evocación de su Vida.

REVISTAS, PUBLICACIONES Y LECTURAS

COMPLEMENTARIAS

- Abbot G.D.: México and The United States.
- Administración Pública, Autor Rocoe C. Martín, Herrera Hnos. México 1967.
- Branch H.N.: The Mexican Constitution of 1917, Compared with The Constitution of 1857. In the Anals of the American, Academy of Political and Social Science. Suplemento de Mayo de 1917.
- Colección de Semanarios: Desconcentración Administrativa, Secretaría de la Presidencia, Dirección Gral. de Estudios Administrativos, México 1976.
- Creelman James: Presidente Díaz hero oh the Americas en persons Magazine.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de la República Francesa.
- Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, 8 tomos, Historia Constitucional, México 1812-1842. XLVI Legislatura, H. Cámara de Diputados. México 1967.
- Diarios Oficiales de la Federación de diversos años.
- Diccionario Biográfico y de Historia de México: López de Escalera Sánchez Juan, 2 tomos, Petroleos Mexicanos. México 1981.
- Diccionario Enciclopédico de la Masoneria, de Frau Abrines Lorenzo, Escrito y ordenado por Editorial del Valle de México, S.A., 1976.
- Diccionario Larousse-Collins, Ingles-Español, México 1975.
- Foster J.W.: The Contest for the Laws of Reform in México. American Historical Review. Abril 1910.
- Gammel H.P.N.: The Laws of Texas 1822-1897, Vol. I., Traducción Inglesa de la Acta Constitutiva.
- García de Enterría Eduardo y Fernández Tomas-Román, Curso de Derecho Administrativo, 2 volúmenes. Editorial Civitas. Madrid 1977.
- Gutierrez de Lara Bernardo: The Mexican People. Their Estruggle for Freedom.
- Fraga Gabino.: Derecho Administrativo, 12a. Edición, Porrúa, Hnos., S.A. México 1968.
- Hayes C.J.H.: A Political and Cultural History of Modern Europe, 2a. Edición revisada, Vol. I.
- La Administración Pública en la Epoca de Juárez.: 3 tomos, Secretaría de la Presidencia, Dirección Gral. de Estudios Administrativos. México 1974.
- La Reforma Administrativa en México.: Alejandro Carrillo Castro, Evolución de la Reforma Administrativa en México 1971-1979, Editorial Porrúa, S.A.
- Leyes, Códigos y Reglamentos Diversos.

- Mexican Labor News: Editorial del 27 de junio de 1940.
- Mexican Review de Diciembre del año 1920: Campaña Política, Vol. V.
- México a través de los Siglos: Nueva Edición "Historia Patria".
- Ministerio de Gobernación: Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821-1909.
- Organización Política de los Pueblos del Anáhuac: Editadas por el Archivo General de la Nación.
- Periodicos: Excelsior; El Universal y el Universal Gráfico; Herald de México; Novedades; Sol de México y Uno más Uno.
- Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones. Autora Ana Ma. León de Palacios. Ediciones INAP, 1a. Ed. México 1975.
- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intedentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, Ciudad de Madrid 1786.
- Recopilación de Leyes de las Indias. Lit. II, Tit. XV, Ley XXXV.
- Revista de Economía: Organización y Dirección Administrativa, Salinas L. Raúl, 31 de enero de 1947.
- Revista de Economía: Los Fundamentos de la Administración Pública, Martínez Cabañas Gustavo, 31 de enero de 1947.
- Revistas: De la Universidad Nacional Autónoma de México; Siempre; Proceso e Impacto.
- Rydjord John: The Frech Revolution and México, Hispanic American Historical Review, Febrero de 1924.
- Serra Rojas Andrés.: Derecho Administrativo, 2 volúmenes. Editorial Porrúa Hermanos, S.A., México 1976.
- Texto en Colección de Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter desde el año 1857.
- United States, Foreign Relations, 1913.
- Vera Estañol Jorge.: Al Margen de la Constitución de 1917.
- Wauside Press, Los Angeles, 1920.

CONFERENCIAS

- Chánes Nieto, José.; "La Administración Pública para el Desarrollo", sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario -- "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Auditorio de Pemex, México 13 de mayo de 1977.
- Serra Rojas, Andrés.; "La Reforma Administrativa en México, sustentada al Grupo Sociocultural Tecnológico Universitario "Dr. Gilberto Bolaños Cacho" A.C., Auditorio Pemex, México 9 de mayo de 1977.

" BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA "

INTRODUCCION

CAPITULO I

PREMISAS HISTORICAS Y TENDENCIAS DEL GOBIERNO MEXICANO

	PAG.
A.- EPOCA PRECOLONIAL, GRUPOS ETNICOS Y LA ORGANIZACION DE SUS GOBIERNOS.	17
B.- LA CONQUISTA Y EL GOBIERNO EN 1521	30
C.- ETAPA COLONIAL Y ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL	34
D.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA COLONIAL	42
E.- LA INDEPENDENCIA Y SU CONSUMACION EN 1821	50

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL DURANTE EL PRIMER SIGLO DE INDEPENDENCIA.

A.- LAS CORTES DEL IMPERIO Y PRIMERAS BASES CONSTITUCIONALES	61
B.- ANARQUIA Y DESCONCIERTO EN MEXICO A PARTIR DE 1836	70
C.- REORGANIZACION DEL GOBIERNO EN 1857 Y ETAPA JUARISTA	79
D.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PORFIRISMO Y HASTA MADERO ...	90

CAPITULO III

BREVE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL FRANCESA .

A.- DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACION	103
---	-----

	PAG.
B.- FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA	115
1.- MARCO JURÍDICO DE LAS INSTITUCIONES	116
2.- FUNCIONES DE IMPORTANCIA DE LOS FUNCIONARIOS GUBERNAMEN- TALES	117
3.- LA IMPORTANCIA DE LA TOMA DE DECISIÓN DE LAS ASAMBLEAS..	118
4.- FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA PRESUPUESTAL Y TRATA DOS	119
5.- DELEGACIÓN DE PODER DEL LEGISLATIVO AL GOBIERNO	119
6.- DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA VIDA NACIONAL	120
7.- LA PROBLEMÁTICA DE ADAPTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN	121
8.- ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN	121
9.- CRECIMIENTO RÁPIDO Y CONTINUO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN	123
10.- EL PROBLEMA DE LA ADAPTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FRANCE SA	124
11.- VÍAS DE SOLUCIÓN	125

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.

A.- LA REVOLUCIÓN Y EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO DE 1917	128
B.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE	131
1.- PRIMERAS SESIONES	135
2.- PROYECTO DE PRIMER JEFE	137
C.- CIMENTACIÓN DEL ESTADO POST-REVOLUCIONARIO	142
D.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORANEA	182
E.- EL PRESIDENCIALISMO	185
CONCLUSIONES	190
BIBLIOGRAFÍA	194
INDICE	200