

00463

2

2 y.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL GOBIERNO PRESIDENCIAL EN MEXICO
(formación y desarrollo)

T E S I S

que para obtener el título
de

Maestría en Administración Pública

P R E S E N T A

ROBERTO RIVES SANCHEZ

Ciudad Universitaria
Junio de 1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE: LA IMPORTANCIA DEL EJECUTIVO EN LA FORMACION DEL ESTADO.

CAPITULO I	PAG.
1. LA FORMACIÓN DE LOS CUERPOS REPRESENTATIVOS DE LA SOCIEDAD.	3
2. EN BUSCA DE LA DEFINICIÓN PARA LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.	21
3. ENTRE EL CONGRESISMO Y EL DESPOTISMO: LA INESTABILIDAD DEL EJECUTIVO.	68
CAPITULO II	
4. PREDOMINIO LIBERAL Y MOLDE CONSTITUCIONAL	113
5. LA DICTADURA	139
5.1 JUÁREZ Y LA SUBORDINACIÓN DEL CONGRESO.	143
5.2 DÍAZ Y EL SOMETIMIENTO DEL PODER JUDICIAL.	166
5.3 CRISIS DE LA DICTADURA.	186

SEGUNDA PARTE: CONSOLIDACION DEL ESTADO Y
REGIMEN PRESIDENCIAL.

CAPITULO III

6.	EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL Y EL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO.	207
6.1	EL MARCO INICIAL	207
6.2	LAS REFORMAS POSTERIORES.	232
7.	LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: EL FEDERALISMO CENTRALIZADO.	239
8.	EL SISTEMA REPRESENTATIVO: DEL PODER PERSONAL A SU INSTITUCIONALIZACIÓN	259
8.1	LA PERSISTENCIA DEL CAUDILLISMO	259
8.2	EL PARTIDO OFICIAL Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN	272
8.3	CONGRESO LEGISLATIVO Y PARTIDOS POLÍTICOS	307

CAPITULO IV

9.	EL DESPLIEGUE FUNCIONAL DEL EJECUTIVO	354
9.1	SU ORGANIZACIÓN	354
9.2	SUS FACULTADES "TRADICIONALES"	358
9.3	LAS FACULTADES DEL SIGLO XX	383
10.	LA EFICACIA DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. (LOS TRES ÚLTIMOS SEXENIOS 1970-1988)	414

EPILOGO	444
---------	-----

NOTAS

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

OBJETIVO DE LA INVESTIGACION

El objetivo fundamental de la presente investigación consiste en observar la formación, desarrollo y consolidación del Gobierno Mexicano a partir de la fuerza del poder ejecutivo y su rivalidad histórica con el poder legislativo hasta la completa subordinación de éste a aquél, pero bajo el contexto del Estado constitucionalmente organizado.

Lo anterior se significa, ante todo, por un proceso histórico interno caracterizado por una clara tendencia hacia el - reforzamiento de la posición y concentración del Poder en - el Ejecutivo frente a otras instancias o núcleos revestidos de poder, tales como los Poderes Legislativo y Judicial; -- las organizaciones eclesiásticas, los grupos de presión, -- etc.

Cabe aclarar que, por un lado, el enfoque aquí planteado no se circunscribe al ámbito estrictamente jurídico, constitucional, ya que el estudio y análisis de un Gobierno debe, o mejor dicho también requiere de, considerar los ámbitos político, económico y social.

Por otro lado, al ubicar el problema en su perspectiva histórica se busca precisar su origen, la evolución de su organización, y su importancia respecto a la sociedad y Estado- a los que pertenece.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si bien es cierto que la concentración del poder político y la preocupación por delimitarlo son un fenómeno muy antiguo, (1), la estructuración del gobierno presidencial es -- una forma surgida en la época del estado moderno como consecuencia directa de la rivalidad entre el monarca y la asamblea.

En efecto, el desarrollo del absolutismo en Europa significó la concentración del poder en el ejecutivo regio, de manera que podía dictar leyes, aplicarlas y administrar justicia sobre los súbditos en base a la teoría del derecho divino de los reyes. Pero dados los excesos del poder, así ejercido, se desarrollaron los cuerpos representativos de algunos sectores de la sociedad agrupándose en asambleas para contrarrestar la acción monárquica hasta que pudieron, dadas las necesidades financieras del monarca para llevar a cabo su política exterior (conquistas etc.), afirmar su poder sobre las finanzas del estado, reivindicando con ello su propio campo de jurisdicción y estableciendo con ello un primer eslabón para la relación de la sociedad con su gobierno; el otro lo serían mas tarde los partidos políticos.

Obviamente, esta tendencia y rivalidad entre ambos actores políticos evolucionó con caracteres muy particulares en cada país, siendo Inglaterra en donde más rápidamente maduró este proceso.

Los antecedentes del régimen británico ilustran claramente un largo proceso histórico que data de la carta magna otorgada por el Rey Juan sin Tierra y culmina con la subordinación del monarca al poder del parlamento, con la expedición del documento conocido con el nombre de "Bill of Rights" -- (Declaración de Derechos) en el que se asentó que el parlamento es el órgano depositario de la soberanía nacional.

A partir de entonces el monarca se ve privado de sus poderes tradicionales, necesitando la aprobación del parlamento para poder suspender la ejecución de las leyes, imponer cargas tributarias, así como utilizar recursos financieros en forma distinta o por mayor tiempo del determinado por el propio parlamento, entre otras cosas.

De esta manera, en el régimen parlamentario el ejecutivo se escinde en dos: la dirección gubernamental, incluyendo el manejo de la administración pública, queda en manos del Primer Ministro quien para el desempeño de sus funciones se auxilia en un grupo de ministros nombrados por él; y el gabinete pasa a ser la institución donde se desempeñan colectivamente. A su vez, el monarca pasa a ser el jefe de Estado y queda facultado para nombrar al Primer Ministro, y disolver al Parlamento a petición de este último.

De esta manera se institucionalizaba el Gobierno Parlamentario como resultado de una evolución más que de una revolución.

ción, constituyendo así la primera expresión típica del gobierno representativo y de la democracia moderna. Desde ese momento resultó más clara la separación de los poderes ejecutivo y legislativo.

La justificación ideológica del nuevo régimen gubernamental corrió a cargo de John Locke, sin embargo debe precisarse - que la separación real de poderes surge antes que la teoría.

Locke apunta, (2), que el Gobierno debe ser el resultado -- del sometimiento de las libertades individuales a un poder superior para su protección, poder cuyas funciones públicas de creación y ejecución de las leyes deben estar debidamente separadas y atribuidas a órganos diferentes para evitarlos excesos de la monarquía absoluta y hasta la posible tiranía.

Para la estructuración del gobierno así delineado se debe, - por principio, elegir y nombrar a los miembros del Poder Legislativo, al que considera, dadas las circunstancias de la época, el supremo poder del Estado, facultado para hacer leyes que atiendan al bien público, pero una vez promulgadas éstas desaparece la función legislativa sometiendo a la comunidad e incluso a sus creadores.

En contraste con la temporalidad del Legislativo, el Ejecutivo debe actuar permanentemente para lograr el cabal cum-

plimiento de las leyes mientras sean vigentes; su papel se circunscribía a la ejecución de las leyes al interior de la sociedad, dejando a un tercer poder, el Federativo, la seguridad y los intereses de la población en el exterior.

Seguramente Locke, al ver escindido al Ejecutivo en dos, - el monarca y el Primer Ministro, vislumbró la diferenciación entre lo que es un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno y que la evolución del mismo régimen parlamentario haría más clara; sin embargo no se refirió al papel de los jueces como un poder público independiente (no obstante -- que estos defendían desde tiempos muy anteriores la supremacía de las leyes inglesas agrupadas en el llamado "Common Law") sino que dejó en manos del cuerpo legislativo la tarea de 'establecer jueces rectos e imparciales para resolver los litigios derivados de la aplicación de las leyes'.

Este último punto fué el que precisamente aprovechó Carlos Luis de Secondat, mejor conocido como Montesquieu, para replantear el principio de la División de Poderes. En su obra 'El Espíritu de las Leyes' analiza la importancia, naturaleza y relación de las leyes con aspectos tales como la libertad política y la estructuración de un gobierno, - destacando en su análisis a la constitución y organización del poder en Inglaterra, país al que consideraba 'espejo de la libertad política'. (3)

Montesquieu, empieza por afirmar que en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, y al referirse al caso inglés observa - que si bien es cierto que los órganos gubernamentales se hayan separados y diferenciados entre sí para asegurar una mayor garantía de la libertad individual frente a los actos -- del Gobierno, también es cierto que tal separación no es absoluta sino que acusa una gran interrelación de ellos mediante un sistema de pesos y contrapesos, de facultades y limitación parcial de uno sobre otro.

En otras palabras, Montesquieu nos advierte que en las relaciones Ejecutivo-Legislativo todo lo que debilita a uno por antonomasia robustece al otro, ya que mientras más acción facultades, iniciativas o restricciones se den a uno o se le resten al otro, mayor tenderá a ser el predominio de uno sobre los otros poderes y en consecuencia mayores los peligros para la libertad.

Por ello, al confeccionarse cada órgano o poder debe buscarse el equilibrio en sus facultades, pues un poder débil no sirve para su objeto, en tanto que uno demasiado fuerte podría llegar a avasallar al pueblo que debe su origen-

En este sentido Montesquieu observó que al Rey o Supremo Magistrado Ejecutivo se le podía considerar parte de la autoridad legislativa en la medida que poseía la facultad de cele-

brar tratados con otros países, los cuales ya firmados podrán considerarse como Leyes; asimismo, aún cuando podía -- oponer su veto a cualquier ley no podía elaborar por sí solo ninguna, ni administrar justicia en persona, pese a que los miembros del Cuerpo Judicial fuesen nombrados por él; y también podían ser destituidos por él con la aprobación de dos cámaras del Parlamento, o bien dicho cuerpo podía erigirse en un Consejero constitucional siempre y cuando lo solicitare el Ejecutivo.

Por su parte el Cuerpo Legislativo al que consideraba el poder que expresa 'la voluntad general del Estado' podía --- transmutarse en supremo órgano jurisdiccional para calificar acusaciones hechas contra altos funcionarios, asimismo, tenía facultad para separar a los jueces de sus cargos con la aprobación de las dos cámaras parlamentarias, fuera de ello no podía ejercer ninguna acción judicial, ni tampoco reunirse ni disolverse por sí mismo sino por medio del Ejecutivo.

El Cuerpo Judicial, por su parte, no podía llevar a cabo -- ninguna facultad de naturaleza ejecutiva y mucho menos legislativa pese a que los jueces asistían con frecuencia a las deliberaciones del Cuerpo Legislativo y decidían sobre los conflictos derivados de la ejecución de la ley.

Apoyándose en la estructuración del Gobierno inglés, Montes

quieu propuso que para evitar la subversión de los principios fundamentales de una constitución y asegurar la mayor libertad política de los individuos se debía dotar de poderes suficientes e independencia, más no aislamiento, a cada uno de los órganos gubernamentales, ya que cuando los poderes legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o entidad -dice él- no puede haber libertad, porque pueden surgir temores de que el mismo Monarca o Senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también. Y complementa: Si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo la vida y la libertad del súbdito se verían expuestas a un mando arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador. Si estuviera unido al poder ejecutivo, el juez se conduciría probablemente con toda la violencia de un opresor.

Así, las implicaciones de este esquema para la organización política se pueden resumir en estos aspectos:

- a) La separación del Parlamento frente al Monarca o Ejecutivo (que ya la había hecho Locke en base a la realidad inglesa).
- b) La libertad del pueblo como valor fundamental para un gobierno; y
- c) La separación de las jurisdicciones frente a los gobernantes, y que se puede interpretar como la introducción del principio de legalidad en un orden constitucional.

Y en esto último reside la verdadera aportación de Montesquieu, sustituir al Poder Federativo (Locke) por el Judicial y darle autonomía en sus funciones para castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares, asegurando así la aplicación de las reglas previstas por el Derecho.

La influencia de este pensador en la estructuración de diversos regímenes políticos para que el poder frene al poder, ha sido patente en numerosos gobiernos contemporáneos, sin embargo, no se deben olvidar las aportaciones de teóricos e intelectuales franceses relativas a los Derechos del Hombre y del Ciudadano, (tales como libertad, propiedad, seguridad, igualdad, sufragio universal, cargos de elección popular, etc.) que acentuaron a la representación política como un fenómeno social que caracteriza a los Estados modernos, y particularmente a las democracias liberales, que se han valido de la elección como procedimiento para la designación de sus gobernantes, en oposición a otras formas como la herencia, la conquista, etc.

En tal virtud, la representación política pasó a ser el título por el cual los individuos electos personifican a un gobierno, ejerciendo, en nombre de la sociedad a la que pertenecen, determinadas funciones públicas, Legislativas, ejecutivas o de judicatura, para el bienestar de la propia comunidad.

Y es precisamente este contexto histórico el que enmarcó el surgimiento del gobierno presidencial donde es el Ejecutivo quien, limitado constitucionalmente, se convierte en el centro supremo del proceso político, pues asume el doble carácter de Jefe de Estado, y Jefe de Gobierno y con ello el mando de la Administración Pública y de las fuerzas armadas.

El Gobierno Presidencial resulta ser la expresión directa de la doctrina de separación de poderes generada en la monarquía absoluta, que cobra vida inicialmente en los países americanos para estructurar sus organizaciones gubernamentales tras el dominio colonial, aunque se dan casos como el de Francia, en que la lucha por la conducción de la vida nacional y por la supremacía política vive períodos de oscilación en el predominio del ejecutivo y la asamblea hasta que la balanza del poder se inclina al predominio del ejecutivo.

El país donde cobra vida por vez primera esta forma de gobierno es en los Estados Unidos de América, los que para sostener su constitución política, solo tuvieron que seguir sus costumbres, ya que los ingleses emigrantes a dicho país, trajeron consigo, entre otras cosas la libertad religiosa, el common law, el ejercicio de derechos políticos y prácticas de asamblea; en ellos no hubo feudalismo ni aristocracia. Por esto Wilson los llamó "ingleses progresistas".

Conscientes de los dilatados y amplios poderes del rey durante el Gobierno Monárquico, los constituyentes de la Organización Política de los Estados Unidos consideraron al Poder Ejecutivo como una fuente de peligro por lo que debía ser limitado y vigilado; en contraparte, revistieron a la Asamblea con amplias facultades para ejercer la potestad legislativa. (4)

En principio, la figura del Presidente, dentro del Régimen Constitucional Norteamericano, aparece débil en contraste a las atribuciones del Poder Legislativo, quien se erige, entonces, como la fuerza primordial del proceso político, razón que explica, dos tendencias: por un lado, el desarrollo de la acción congresional para actuar sobre la administración pública, y por otro a que surja la defensa del Ejecutivo ante la invasión del Legislativo, todo lo cual da paso a la rivalidad de ambos por obtener la hegemonía del régimen.

En cuanto a lo primero, el Congreso, sin erigirse en un Parlamento y, animado tanto por los excesos experimentados en el régimen monárquico, como por el espíritu independista y por el reclamo del asiento de la soberanía, busca a través de sus diversas y especializadas comisiones, intervenir en el manejo de los diferentes ramos de la Administración Pública desvirtuando con ello el principio esencial que anima la vida del cuerpo Legislativo, es decir, crear sólo los

marcos generales de conducta a través de la Legislación.

Ello da pauta para el establecimiento de facto y en determinados momentos y circunstancias de un gobierno de carácter predominantemente congresional, cuyo objetivo es suplantar al Ejecutivo, no suprimirlo, sino arrebatarle el manejo de las instancias administrativas y con ello la conducción de la sociedad civil toda vez que no solo vigilan, controlan y cuestionan las acciones que éste emprende sino que también asumen funciones de carácter meramente administrativo relacionadas con la organización y gestión de los asuntos del Estado, con lo que los Secretarios de Estado quedan subordinados a la autoridad del Congreso y con la consecuente pérdida de dirección política y de unidad de mando del Ejecutivo. Así, el Ejecutivo se ve paralizado e imposibilitado para responder con rapidez y eficacia a las demandas sociales expresadas por conducto de la administración pública, entonces se vuelve débil y dependiente.

Sin embargo, la lentitud en el actuar de los comités del congreso provoca una mayor intensidad en las demandas sociales que reclaman rapidez de la acción gubernamental, y abre los cauces para el fortalecimiento de la posición ejecutiva.

Ante esta situación el Ejecutivo busca sobreponerse a los embates del Congreso, ya sea dentro o fuera del marco constitucional, lo que en ocasiones, pero sobre todo en los paí

ses latinoamericanos, dió lugar al establecimiento de la moderna dictadura.

En cuanto a lo segundo, los primeros en advertir el desequilibrio inicial existente entre ambos poderes fueron Madison y Hamilton; el primero de ellos evidenció que ninguno de los Departamentos -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- debería poseer directa o indirectamente una influencia preponderante sobre los otros en lo relativo a la administración de sus propios poderes. El poder debe refrenarse para que no traspase los límites que tiene asignados; sin embargo, los fundadores de la patria -afirmó- parece que, al centrar su atención en los peligros que tiene el ciudadano --- frente a un ejecutivo fuerte, soslayaron el peligro que conllevan las usurpaciones legislativas. (5)

En complemento a ello, Hamilton se propone, a través de la comparación entre el Presidente Norteamericano y el Rey de Inglaterra, desterrar la idea de que un Ejecutivo vigoroso contradice al espíritu republicano. (6)

Por principio señaló las diferencias existentes entre ambos (mientras el Presidente duraba 4 años en su cargo, el Rey era perpetuo y hereditario; el Presidente podía ser acusado y procesado, en tanto que la persona del Rey era sagrada e inviolable; mientras aquél poseía un veto limitado, éste lo ejercía en forma absoluta; el primero puede celebrar trata-

dos con la aprobación del Senado, el Rey a su vez lo puede hacer sin la menor limitación, etc.) a fin de destacar la debilidad naciente del Ejecutivo Estadounidense, para luego afirmar que un buen Gobierno se define entre otras cosas por la energía del Ejecutivo, pues "un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del Gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno". (7)

De ahí que haya propuesto cuatro elementos fundamentales para la energía del Ejecutivo: unidad en el mando y rechazo a un ejercicio colegiado; permanencia en el cargo; proveer adecuadamente a su sostenimiento y poderes suficientes para su relación con los otros dos. En adición a ellos propone dos elementos para la seguridad del espíritu republicano: dependencia respecto del pueblo y la responsabilidad necesaria.

Como se puede ver Madison y Hamilton advierten desde los inicios del Régimen Estadounidense la necesidad de contar con un poder ejecutivo fuerte y enérgico, pero dependiente de la voluntad popular y políticamente responsable ante la nación de sus actos como Supremo Magistrado.

A partir de entonces, el Régimen Presidencial Norteamericano

no evolucionó gradual y establemente como pieza central del Régimen Político.

El desarrollo socio-económico y político de la Nación Estadounidense fue lo que fortaleció la acción y presencia del Ejecutivo, en la conducción de la vida nacional de dicho país. Así, a partir de la lucha e incluso guerra civil entre los banqueros, embarcadores y fabricantes del Norte y los plantadores, aristócratas y terratenientes del Sur el Ejecutivo se erige progresivamente como un regulador de la vida social, ya aplicando tarifas proteccionistas, ya aboliendo la esclavitud y el trabajo forzado, ya promoviendo la extensión el derecho de sufragio a todas las razas, etc. Pero en dicho régimen el Ejecutivo debe actuar con sumo cuidado dada la acción vigilante y poderosa organización del Congreso.

A diferencia de los Estados Unidos de América, los países latinoamericanos organizan su vida política y estructuran sus gobiernos estimulados por el régimen presidencial de los E.U. pero atendiendo a procesos históricos por completo diferentes, ya que en estos fué determinante, para ese fin, la suplantación de una forma de vida por otra y el arraigo de las prácticas acumuladas por tres siglos de dominio español.

En consecuencia, y en términos generales, los Estados latinoamericanos, a diferencia de países como Inglaterra, Esta

dos Unidos, Francia y otros, donde el desarrollo económico se da a base de empresarios privados, tuvieron que enfrentar por principio la atadura de las tradiciones privilegios y pretensiones heredadas del virreinato, la contradicción de intereses sociales y el atraso económico, por lo cual el papel del Estado necesariamente asume las tareas de fomento y participación directa en el desarrollo de las naciones para poder reafirmar un nuevo e independiente proyecto nacional.

A semejanza con los Estados Unidos, el gobierno Congressional surge en los países latinoamericanos como una etapa momentánea y previa al asentamiento y consolidación del Poder Ejecutivo, lo que refleja la lucha existente entre ambos centros de poder; sin embargo, en estos países se desarrolla en forma predominante el fenómeno de la dictadura, dada la existencia de caudillos y caciques que con su carisma y fuerza militar imprimen características muy particulares a la formación del gobierno presidencial en los países latinoamericanos, e incluso trascienden el marco de la división de poderes.

El Ejecutivo se vuelve un dictador porque no queda sujeto a instancia intermedia alguna, en ocasiones llega a suspender la constitución, sustituyéndola por otra, y en otras opta por la disolución de la Asamblea a fin de resarcir los efectos del gobierno congresional.

A su vez la dictadura supone, mejor dicho, acusa un alto -- grado de centralización del poder apoyándose tanto en la administración pública como en la fuerza militar y policial -- para hacer frente a las exigencias estructurales y coyunturales de la sociedad a que gobierna, lo cual no implica que gobierne en beneficio de toda ella, pues lo puede hacer solo atendiendo a los intereses de una clase o grupo social.

Carl Schmidt ha distinguido la dictadura clásica, a la que llama, apoyándose en Bodin, "comisaria" (dado que el dictador desarrolla su tarea extraordinaria dentro de los límites de la "comisión" recibida) de la dictadura surgida en -- los tiempos modernos, a la que llama "soberana", la que "ve en todo el ordenamiento existente un estado de cosas que -- tiene que cambiar con su acción" y por lo tanto no suspende una constitución vigente basándose en un derecho contemplado por la misma, que es por lo mismo constitucional, sino -- que trata de crear un estado de cosas en el que sea posible imponer una constitución considerada como auténtica. (8)

Siguiendo a Schmidt, vemos que mientras el dictador comisario está investido de su poder por la Constitución, por -- tanto es legal, el dictador soberano recibe su poder de -- una autoinvestidura, o una investidura simbólica que lo -- lleve a asumir un poder constituyente de facto.

Superada esta situación extraordinaria para la teoría o modelo de separación de poderes, las relaciones entre ellos

vuelven al "cause normal", pero sobre la base de un reacomodo del orden político constitucional que otorga al Presidente del mando supremo. De esta manera, subordina la acción de los otros dos poderes -el Legislativo y el Judicial- conforme a las particularidades históricas, políticas, económicas y sociales de cada nación.

En el caso de México, el establecimiento del régimen presidencial tiene caracteres muy específicos, que si bien lo asemejan también lo diferencian de otros países.

A lo largo de toda nuestra historia como nación independiente, el ejecutivo atravieza por diversas etapas y circunstancias políticas, económicas y sociales para lograr su hegemonía, tanto en el conjunto de fuerzas del régimen político como en su connotación en el marco jurídico-constitucional; así el ejecutivo se convierte en la fuerza política que garantiza respuestas a los intereses de la sociedad, y más precisamente a las demandas de los diversos factores reales de poder que van dando fisonomía a la sociedad mexicana en su propia evolución.

En este proceso resulta patente la confrontación entre el congreso y el ejecutivo para ser el pivote de la función gubernamental, para conducir la vida del país, para ser considerado, uno u otro, como depositario de la soberanía y de la representación nacional.

Bajo este contexto, la independencia política de México supuso por principio la configuración de un Estado propiamente nacional y la estructuración de un Gobierno para articular y responder a las diversas e incluso contrapuestas demandas y aspiraciones sociales, por lo que una vez declarada dicha independencia, la Asamblea Constituyente estableció como principio fundamental para estructurar al Gobierno a la vez que para garantizar la libertad de los individuos, el principio de la división de poderes.

Sin embargo, el problema no se agotó ahí, ya que la dificultad mayor surgió de la adecuación del principio a nuestra realidad, de la manera en que debían operar los poderes públicos, de sus facultades, restricciones e interrelaciones, frente a una sociedad en conflicto, fragmentada y fluctuante, en la que solo el clero y el ejército guardaban cohesión interna.

Entonces los diputados constituyentes se basaron, en mayor o menor grado, en juicios de valor y sistemas políticos ya existentes.

Un régimen parlamentario, conforme lo aconsejaba la experiencia europea, particularmente la inglesa, estaría eliminado de antemano dada la carencia de prácticas políticas y de Asamblea, así como dada la falta de experiencia de los mexicanos en el ejercicio de sus derechos políticos; uno al estilo de los Estados Unidos de América sur--

gía como el modelo más viable, pero habría que adecuarlo a nuestras características y costumbres.

Al recordarse los excesos del Ejecutivo Virreinal se creyó durante largo tiempo, de la Constitución de 1824 a la de 1857, que para fortalecer a la libertad era menester debilitar y contener la acción del ejecutivo, lo que posibilitó abrir los causes para una mayor intervención del Congreso en las tareas ejecutivas, y ello basado en la creencia que sólo este cuerpo legislativo encarnaba la soberanía y representaba a la nación.

En base a este criterio la Constitución de 1824 asignó un sinnúmero de facultades al Congreso, tales como conceder indultos, habilitar puertos, aduanas, contraer deudas, decretar la apertura de caminos y canales, conservar la paz y el orden público en la Federación, entre otras, mientras al Ejecutivo lo dividía con los cargos de Presidente y Vicepresidente, a la vez que se le imponían algunas restricciones y se le hacía sujeto de acusación por traición a la patria, por impedir las elecciones de presidente, senadores o diputados; por impedir que estos se presentaran a sus labores; por atentar contra la forma de gobierno y por soborno o cohecho cometidos durante su encargo.

Esta situación de ajuste social y lucha política fué aprovechada por algunos hombres para convertirse en sí mismos - en una bandera, en un motín, en una nueva lucha. Así, de -- vaivén en vaivén (de la Constitución Federal de 1824 a las siete Leyes Centralistas de 1836, al restablecimiento de la Constitución de 1824, de nueva cuenta al centralismo en --- 1853 y la implantación definitiva del Sistema Federal en -- 1857) y de pronunciamiento en pronunciamiento (Tacubaya, -- Guadalajara, Ayutla, etc.) el país fue presa de caudillos y militares que se apoderaban del Gobierno imponiendo una voluntad personal, amparada por las facultades extraordina--- rias que obtenía el Ejecutivo y que lo llevaron al despotis--- mo más cruel en el que no se reconocían derechos al hombre--- ni se respetaban sus garantías. El poder absoluto se alzaba dominante en tanto las Leyes resultaban insuficientes para--- someter la dictadura más cruel de Santa Anna, en ocasiones, disfrazada con las facultades extraordinarias, en otras des--- cubierta y aplastante, a veces al servicio de una causa, a veces al de otra. Se desconocían las garantías de los indi--- viduos, se suprimía el mismo Régimen Constitucional y de De--- recho.

Ello generó un régimen político-gubernamental altamente ines--- table cuyo mayor reflejo se observó en los 49 cambios de ti--- tular en el Poder Ejecutivo ocurridos entre 1824 y 1857, y que equivale a un ejercicio promedio de 8 meses para cada --- uno, así como en los colaboradores inmediatos de éste, es -

decir, en los Secretarios de Estado (más de cien cambios de titular en el Ramo de Relaciones Exteriores y casi 150 en el de Hacienda).

Las lecciones de la historia y las experiencias constitucionales que vivió el país mostraron que el poder público dimana del pueblo y no de otro poder, por lo que la Constitución de 1857 reconoció expresamente que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, al tiempo que volvió a resaltar, constitucionalmente, el predominio del Legislativo y el debilitamiento de su opositor, el Ejecutivo.

Sin embargo en la realidad, nuestro Poder Ejecutivo de hecho nunca fue débil, quizás limitado en sus inicios por la arrogancia y temores del Congreso pero fuerte, por tener entre otros medios el poder determinar y conducir la política interior y exterior del país; por contar con el derecho a iniciar leyes (que va a ser abrumador en el siglo XX); porque ha tenido la posibilidad de rechazar proyectos de ley aprobados por el Congreso; porque fue conformando una serie de datos y conocimientos que sustentan mejor las leyes; porque al ejecutar las leyes puede hacerlo de muy variada forma, según sus intereses, según su amor por la patria, según las circunstancias y condiciones de la nación.

El diseño de la política presidencial respecto de los asun-

tos internos y externos del país constituye, en sí misma, - un arma muy poderosa en manos del Ejecutivo, ya que por medio de ella puede producir bienestar social, progreso material o en contraparte descuido en la atención de las demandas sociales, beneficio sólo para ciertos grupos, todo ello con el apoyo de la administración pública.

Ciertamente el Legislativo puede dictar leyes benéficas o perniciosas que interpreten el interés general o sólo el -- muy particular, pero una vez expedidas acaba su labor; en -- cambio el ejecutivo, al diseñar y establecer su política pa -- ra manejar los diversos ramos y negocios de la administra -- ción, al ejercer sus funciones de un modo u otro pero en -- forma constante, o sea al aplicar su política, puede hacerlo utilizando, o no, las leyes mejores así como también sacar provecho de las leyes que no lo sean.

Aquí precisamente, en este punto, es donde entra la importancia de los colaboradores del Presidente, llamados Secretarios de Estado. En ellos recae la responsabilidad del --- ejercicio del Poder, no en el Presidente. La constitución no detalla las atribuciones propias de estos altos funcionarios excepto la muy grande facultad, por el poder que encierra en sí, de refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo.

Como se ve, al Presidente se le concibe desde su origen y -

se le preserva hasta la actualidad irresponsable políticamente. Si a ello se agrega la consideración que tres hombres, Santa Anna, Juárez y Díaz, dominan la vida política del país durante casi todo el siglo XIX sometiendo no solo al congreso sino también al judicial, apoyándose en el uso de facultades extraordinarias, saliéndose o modificando los márgenes constitucionales, al llegar el presente siglo, el Congreso -- Constituyente de 1916-17 recibe como herencia la existencia de un Ejecutivo, unipersonal, autoritario, incluso dictatorial.

Entonces en la Constitución de esos años se concibe y legitima un Ejecutivo activo y fuerte, dotado de las facultades que poseía desde el siglo XIX (nombramiento y remoción de colaboradores y otros funcionarios de la Federación; iniciar, promulgar, ejecutar y vetar leyes; disponer de la fuerza armada; convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; habilitar puertos y establecer aduanas; conceder indultos; y otras más) pero agregando una serie de facultades dispersas en el texto constitucional (art. 3o., 27 y 123 principalmente), a fin de responder a las demandas sociales.

Otro punto importante a favor del Ejecutivo fue por un lado, haber reducido las causas para ser acusado (traición a la patria y delitos graves del orden común y por otro haber determinado, a partir de 1917, su elección directa, procedimiento que también se aplicó a diputados y senadores. Sin embargo el cambio de la forma no modificó la esencia: las elecciones si

guieron siendo, hasta ya muy entrado el siglo XX, todo menos la expresión del pueblo. En ocasiones, por el abstencionismo, por las intrigas, los fraudes y violencia que las caracterizaron; sin embargo, por medio de este proceso se hizo patente que la elección presidencial tiene una importancia política e interés social mucho mayor que las elecciones de diputados y senadores.

El debilitamiento del Legislativo fué patente ahora en lo relativo a su función representativa, entonces el Presidente - pasó a ser el supremo magistrado de la nación, el principal representante del pueblo a quien todo se le reclama y en todo se le da ingerencia. En realidad debe reconocerse que esto último era una costumbre tradicional en el México del siglo XIX, exigir todo al Gobierno, sin embargo cobraría nueva fuerza en el siglo presente pero apuntando al Ejecutivo, al Presidente de la República, al que por eso le han llamado -- " El supremo dador " .

El desequilibrio entre ambos poderes fue mayor una vez que - se hubo superado el problema político y que permitió al Ejecutivo desplegar sus funciones, principalmente respecto a la formación de la leyes.

La tradición constitucional mexicana ha dado ingerencia al - Ejecutivo en la formación de las leyes dado el conocimiento sobre los problemas nacionales, dados los mecanismos que a - través de la administración pública tiene para la captación de demandas sociales, así como los medios o respuestas para

ellas, o bien incluso para buscar la igualdad y equilibrio - en dicho aspecto.

Si bien es cierto que durante el siglo XIX, gracias al recurso a las facultades extraordinarias y los poderes discrecionales de la dictadura, el Ejecutivo participó en la formación de las leyes, con la llegada del siglo XX y con la creación de un marco de estabilidad para la resolución jurídica de los conflictos sociales, (la Constitución Política) así - como debido a la institucionalización del poder, el Ejecutivo ha ejercido esta facultad en forma muy amplia, de manera que se puede afirmar legisla más y mejor. Veamos este proceso:

- a) Si el proyecto de ley ha sido propuesto por el Ejecutivo, y si el dictámen de la Comisión le resulta favorable, la ley se vota sin dificultad ya que el Ejecutivo no será quien con su facultad de veto se oponga a sus propios proyectos.
- b) Si el dictámen no le fuera favorable, el Ejecutivo tiene una segunda oportunidad para readecuarlo y devolverlo al Congreso.
- c) Si la iniciativa no proviniera del Ejecutivo, sufre en primer lugar la discusión y dictámen del Congreso y luego el exámen y aprobación del Ejecutivo.
- d) Si este poder no aprueba el proyecto por considerarlo -- contrario a sus intereses, lo devuelven al Congreso para su nueva discusión.

Si a ello agregamos la creación de un Partido Político que - ha contado con la fuerza y recursos de todo el Poder Ejecutivo, (sus dependencias y entidades, conocimientos técnicos y especializados, presupuestos, etc.) a fin de obtener una permanente y abrumadora mayoría en las Cámaras Legislativas, su subordinadas al liderazgo natural del Presidente, (en su doble carácter de Jefe del Ejecutivo y líder de dicho partido de - gobierno) y dada la falta de una oposición seria y consistente por cinco décadas, podemos afirmar que las leyes aprobadas por el legislativo han sido en su gran mayoría propuestas, preparadas y perfiladas por el Ejecutivo y sus dependencias. En síntesis, el proceso legislativo ha sido cada vez más unilateral, y la influencia del Ejecutivo sobre el Congreso ha sido mayor en detrimento del equilibrio de poderes.

Aprovechándose de este marco de relaciones, el Ejecutivo promovió a partir de 1917, una gran cantidad de reformas tendientes a fortalecer los ámbitos de competencia federal sobre los estatales y municipales y que finalmente redundaron en una mayor centralización del poder en el Ejecutivo Federal, en aspectos tales como el nombramiento de jueces y magistrados del poder judicial, solicitar la destitución de -- los mismos, ampliación del período presidencial de cuatro a seis años, facultades en materia económica, entre otras.

Sin embargo, la nota más importante, para efectos del régimen presidencial se da en este siglo, y concretamente dos décadas después de expedida la constitución de 1917, con la liquidación del caudillismo y la institucionalización del poder presidencial.

Cabe señalar, a manera de paréntesis, que sí bien caudillismo y presidencialismo son dos fenómenos distintos en su forma, en el fondo representan dos etapas del mismo proceso -- que es el fortalecimiento del Ejecutivo, hasta que éste logra su predominio en la sociedad y en relación a otros poderes (federales, estatales y municipales).

Si bien es cierto que caudillismo y presidencialismo son -- dos etapas de dicho proceso, también es cierto que son dos categorías históricas diferentes pero sucesivas, donde en la primera se confunde al órgano (la presidencia) con su titular (el presidente) en virtud del tipo de autoridad ejercida y cuya base es el carisma del caudillo; en tanto que en la segunda de ellas se sitúa como un fenómeno histórico de modernización al basar su existencia en las instituciones, y no en la voluntad del caudillo al buscar el ejercicio del poder conforme a las reglas previstas por el Derecho.

El régimen presidencial encontró pues, en el partido oficial, un formidable instrumento de apoyo para llevar a cabo, sin competencia electoral, sus planes y programas. Entonces fué mas patente que nunca la falta de tradiciones democráticas y conciencia política de grandes y mayoritarios núcleos de la población mexicana, con escasa participación en partidos políticos como método de lucha por el poder.

Así, el Ejecutivo comenzaba la vertiginosa carrera de una -

mayor acumulación del poder, pues a las facultades constitucionales sumaba las provenientes del liderazgo del partido--cuyas implicaciones para el manejo del régimen político se multiplicaron (designación de su sucesor, nombramientos de gobernadores, diputados, senadores, presidentes municipales amplia mayoría en la Cámara de Diputados y - mayoría absoluta en la de Senadores). En paralelo también, intensifica sus funciones sociales y económicas en diversas materias como educación, agraria, laboral, comercial, etc., incrementando sensiblemente su radio de acción y su propio poder con el fin de regular la economía de mercado y mediar el conflicto social.

Entonces para todo el mundo fué claro que nuestro Ejecutivo, si bien tiene un papel preponderante en la representación nacional y en el mismo régimen gubernamental, no tiene controles políticos, jurídicos ni sociales para refrenar -- sus excesos.

De aquí que uno de los principales problemas del Gobierno - presidencial en México consiste en que la División de Poderes y la distribución de competencias hoy existente no resultan adecuadas para el propósito con que fue diseñado y - establecido dicho principio; el equilibrio fue presa de la centralización del ejecutivo.

De que sirve tal división, si no existen ni los mecanismos institucionales, ni las posibilidades jurídicas ni tampoco

la contención del pueblo, para destituir o corregir a los titulares del poder cuando éste se equivoca. El Presidente tiene que llegar hasta el final de su período, en ocasiones con lagrimas en los ojos, para abrir la posibilidad de corregir las desviaciones, las desmesuradas y malas políticas presidenciales para el país.

Esto ha permitido que a nuestro gobierno se le califique -- más que presidencial como presidencialista, precisamente -- por el desbordamiento que el Ejecutivo ha hecho del marco constitucional y por la falta de consistencia orgánica de los grupos sociales, quienes solo hasta fechas recientes muestran mayor organización y posibilidad de enfrentar al poder organizado.

PRIMERA PARTE

LA IMPORTANCIA DEL EJECUTIVO EN LA

FORMACION DEL ESTADO.

CAPITULO I

1. LA FORMACION DE LOS CUERPOS REPRESENTATIVOS DE LA SOCIEDAD.

Ciertamente algunas causas externas tales como las revoluciones políticas inglesa y francesa, y la ideología liberal que las acompañó, así como la revolución de independencia de los Estados Unidos de América, estimularon los sentimientos independentistas de la Nueva España, pero fué la invasión de Napoleón en 1808 sobre el régimen monárquico español la que abrió los cauces para el desarrollo de las fuerzas internas. Tras la designación de José Bonaparte para ocupar el trono español, Napoleón decide otorgar una constitución para España y sus colonias en la que se ampliaban al pueblo las bases de la representación al señalar la formación de Cortes electivas estamentales "con 172 representantes del clero, la nobleza y el pueblo. Al pueblo correspondían 62 diputados y de éstos 4 a México, 2 por el virreinato y 2 por las provincias internas". (1)

Aún cuando esta constitución no tuvo aplicación práctica favoreció por un lado la apertura de los canales para manifestar los deseos populares de libertad, representatividad nacional y cuestionar el asiento de la soberanía, ya no en el rey sino en la nación, tanto en la metrópoli como en las colonias, y por otro, que la Junta Central de Sevilla, refugiada en Cádiz por su lucha contra Napoleón, convocara nuevos representantes, incluso americanos para las cortes que elaborarían la Constitución de Cádiz.

Sin embargo, y en adición a los factores externos, fueron las causas y procesos internos los que determinaron enérgicamente la lucha independentista.

La noticia en la Nueva España de la abdicación de los reyes españoles a favor de Napoleón, motivó la reunión del Ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por criollos y presidido por dos abogados partidarios de la independencia: Francisco Primo de Verdad, en su carácter de Síndico, sostenía que la autoridad le viene al rey de Dios, a través del pueblo, al declarar que "dos son las autoridades legítimas que reconocemos, la primera es de nuestro soberano y la segunda de los ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquél. La primera puede faltar, faltando los reyes... la segunda es ⁿidefectible, por ser inmortal el pueblo".

Primo de Verdad continúa: "Su representante es el Ayuntamiento de México ... (éste) y el Ayuntamiento de Veracruz fueron las primeras autoridades de la Nueva España; ellos nombraron a Cortés... dictaron los primeros reglamentos de la Nación... en cambio la Real Audiencia vino a establecerse 8 años más tarde sobre una Nación ya organizada. El Ayuntamiento es pues más originario, en él se fundó la primera organización del reino y a él habrá que retornar

ahora. Por lo tanto -concluye- la Junta que se planea de
berá estar constituida fundamentalmente de diputados de
todos los cabildos seculares y eclesiásticos, lo cual no
impide que se representen también las otras clases socia
les y las autoridades superiores del gobierno".(2)

El otro personaje era Juan Francisco Azcárate, regidor del
Ayuntamiento; señalaba que "en ausencia o impedimento (del
rey) reside la soberanía, representada, en todo el reino y
las clases que lo forman..." (3)

A ellos se sumaba el fraile Melchor de Talamantes quien
sostenía que cuando el rey falta, "la nación recobra inme
diatamente su potestad legislativa, como todos los demás
privilegios y derechos de la corona. Se debe entonces ape-
lar a la voz de la nación, esa voz que todos los políticos
antiguos y modernos miran como el fundamento y origen de
las sociedades". (4)

En conjunto, éstos representantes criollos pugnaban públi
camente por la reunión de un Congreso depositario de la
soberanía y en tal virtud formularon y entregaron al Virrey
Iturrigaray, en el año 1808, un documento titulado "La Re-
presentación del Ayuntamiento de México", (5), por el que
se desconocía al gobierno de Napoleón; declaraba residir la

soberanía en la representación de todo el reino y las clases que lo formaban; la ciudad de México, en representación de todo el reino, sostendría los derechos de la casa reinante y pedía a Iturrigaray continuar provisionalmente encargado del gobierno del reino como virrey, gobernador y capitán general, mientras estuviese bajo dominio francés.

En realidad se buscaba establecer un gobierno provisional y ejercer la soberanía a través de una junta o congreso y de ahí partir a la independencia; Iturrigaray que favoreció la reunión de un Congreso de Ayuntamientos fue destituido por órdenes de la audiencia (compuesta de españoles) deteniendo a los principales independentistas. (6)

"El golpe de estado de 16 de septiembre puso fin a los intentos de establecer un Congreso Nacional en la ciudad de México. Quienes auspiciaron esta innovación, hombres preparados por su educación y experiencia para formar parte del mismo, fueron encarcelados o intimidados hasta la sumisión. En adelante, la oposición al poder real tendría que surgir en la provincia, de hombres decididos a recurrir a las armas para lograr los propósitos que Azcárate, Primo de Verdad y Talamantes quisieron alcanzar por vías de persuasión pacífica". (7)

Tras el frustrado intento legalista para lograr la independencia vino la insurrección armada apoyada por una gran masa campesina, empobrecida por las crisis agrícolas de 1808, 1809 y 1810, (8), y encabezada por Hidalgo, quien rápidamente legisla y decreta la abolición de la esclavitud y de todas las castas; ordena la restitución de las tierras a los indígenas, (9), y solicita el establecimiento de un Congreso compuesto de "representantes de todas las ciudades, villas y regiones de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo..."(10)

El problema agrario había sido, más que ninguno de los problemas sociales de la Nueva España, el que sirvió de elemento común, de unificación momentánea de los numerosos grupos étnicos para lograr la destrucción de la dominación española.

La revolución que estalla en 1810 difiere radicalmente del esfuerzo emancipador de los criollos y el cabildo de la ciudad de México sucedido dos años antes; ahora son fundamentalmente los campesinos, a quienes se suman los trabajadores mineros y otras gentes sin fortuna, quienes imprimen un carácter popular al movimiento. Sin embargo sus ideólogos

pertenecen a la clase media, al grupo de los letrados: son abogados, eclesiásticos, periodistas, miembros de los Ayuntamientos provinciales. "En el dilema político que se le plantea, la clase media elige por el pueblo, mejor dicho, por utilizar el movimiento que ella misma despertó en él, en provecho de su propia revolución". (11)

A partir de entonces se acentúa el deseo de limitar el poder absoluto, proteger los derechos de los individuos y erigir un congreso soberano y representativo de la nación, para dar cabida a los diversos intereses de una sociedad anhelante de una fisonomía propia.

Por otra parte, tras un largo proceso político y con la participación de 14 representantes por la Nueva España, el 18 de marzo de 1812 las Cortes Generales promulgaron en Cádiz la Constitución Política de la Monarquía Española, (12), asentando que la nación no era, ni podía ser, patrimonio de ninguna familia ni persona, (art. 2), por lo que la soberanía residía en la Nación, tocando a ella el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

La forma de gobierno recogía el principio de separación de poderes al establecer que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el Rey, el derecho de crear

impuestos se reservaba a las Cortes, la potestad de hacer ejecutar las leyes pertenecía al Rey, y aplicarlas a los tribunales.

En cuanto a las colonias americanas, la constitución señaló la creación de Diputaciones Provinciales, nombrando sus delegados en relación directa a la población de cada provincia. El gobierno político de las provincias se depositaba en un jefe superior, que venía a sustituir al virrey. "Esta estructura de jefes políticos provinciales, diputaciones y delegados a Cortes fue el precedente fundamental del sistema federal que creó en México la Constitución de 1824". (13)

Sin embargo esta Constitución amenazó con alterar el orden de poder que los realistas habían establecido en México, pues al restar al virrey el control efectivo de los asuntos políticos, se dio paso a una fuerte lucha entre el poder virreinal y los constitucionalistas por controlar el reino: los puntos fundamentales fueron la aplicación del artículo, (371), sobre la libertad de prensa y las elecciones para representantes en el Cabildo de la Ciudad de México.

Si bien es cierto que, el virrey pudo reservarse algunos aspectos de gobierno no conferidos a otras autoridades, restando así la influencia del Cabildo constitucional, no

pudo eliminar el cuestionamiento a los límites de la autoridad monárquica y a los derechos políticos civiles del pueblo.

Las críticas a la sociedad colonial y el gobierno virreinal surgieron de inmediato al través de varias publicaciones liberales, entre las que se encuentran los artículos de Carlos María Bustamante en el "Jugueteillo", y los de José Joaquín Fernández de Lizardi, conocido como "el Pensador Mexicano" por el nombre del periódico que publicaba. Además, "el Diario de México publicó en forma completa la Ley de Libertad de Prensa, la Constitución de los Estados Unidos con su declaración de derechos y el manifiesto del gobierno revolucionario de Buenos Aires. Todo esto era muy atractivo para los mexicanos que entonces se preparaban a votar por primera vez" (14).

El enjuiciamiento más severo sobre el orden colonial fue elaborado por Fray Servando Teresa de Mier, al difundir principios liberales comunes en las naciones europeas salvo en España, la que en su opinión se encontraba inmersa en las tinieblas del despotismo civil y religioso 'enemigo de las luces y de América'. Así llega a sostener, en 1813, los principios democráticos de la soberanía popular:

- "El origen del Imperio español es contractual, mediante pacto , posterior al nacimiento de la sociedad política, entre el rey y los ciudadanos.
- El imperio español se encuentra en un interregno, sin intentar el pueblo modificar su constitución.
- En esta situación, la soberanía retrovierte al pueblo.
- No queriendo el pueblo en el interregno modificar su constitución, deben nombrarse magistrados por elección o recobrar la potestad los que anteriormente la tenían, misma que cesa en cuanto se hayan elegido nuevos gobernantes. Esta es la línea seguida por el Ayuntamiento de México.
- Situación similar de interregno -muerte del rey sin nombrar tutores de su hijo menor o guardadores del reino- está prevista en la antigua legislación española.
- La noción de Cortes que restituye al pueblo la elección y la representación, se haya contenida en la propiedad de los oficios y su desconocimiento implicaría el despojo de una posesión conforme al derecho español".(15)

Soberanía, independencia política, Congreso y Constitución fueron conceptos que estimularon permanentemente la actividad de los insurgentes, mismos que adquirieron relieve con J.M. Morelos y Pavón al convocar la reunión de un Congreso Nacional, publicando el día 13 de septiembre de 1813 el Re-

glamento para su instalación, funcionamiento y atribuciones, (16). En la sesión inaugural (14-IX) se dió lectura a 23 puntos que con el nombre de 'Sentimientos de la Nación' se consignó la soberanía de la Nación y el principio de división de poderes entre otros aspectos, sentó las bases para otorgar al pueblo una constitución propia, frente a la española decretada en 1812, ;

En medio de algunas persecuciones, el Congreso, reunido en Apatzingán, entonces denominado de Anáhuac, sancionó el 22 de octubre de 1814 el documento conocido con el nombre de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

En opinión de Reyes Heróles esta Constitución expresa el primer planteamiento radical del liberalismo, sin embargo como atinadamente apunta Villoro, pese a su fuerza campesina, "la Constitución no consagra ninguna de las medidas agrarias decretadas por Hidalgo y Morelos, ni sienta las bases para ninguna reforma ulterior en el régimen de la tenencia de la tierra. Señala que nadie podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación". (17)

Las pretensiones de los constituyentes se enfocaban más bien a constituir un nuevo Estado y gobierno para nuestro país, pero alejados del absolutismo monárquico y del colonialismo.

El documento empieza por señalar que la soberanía reside en el pueblo y se constituye por la facultad para dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad; que es por naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible; y que el gobierno no se constituye por honra ni interés particular de ninguna familia, ningún hombre, ni clase de hombres sino que se crea para seguridad y protección general de todos los habitantes del país. Tras consignar la igualdad, propiedad, libertad y seguridad de los ciudadanos, en el documento se estableció el principio de la separación de poderes: El Supremo Congreso, compuesto por una Cámara de Diputados y depositario de la soberanía; el Supremo Gobierno, o Ejecutivo, compuesto por 3 individuos que alternarían cuatrimestralmente la presidencia; y el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por 5 individuos.

Dadas las características de la época, de transición del derecho divino de los reyes al constitucional de las leyes, se hizo residir en el Congreso todo el poder de la

nación, pues por principio restringió constitucionalmente al máximo las atribuciones del Ejecutivo, "prohibió la reelección, coartó la libertad del Ejecutivo prohibiéndole el libre traslado de residencia y el mando de fuerza armada, el que se reservaba directamente. Así ... colocaba a personalidades como Morelos ante el dilema de elegir entre el mando político y el militar".(18)

A pesar de haber sido designados los titulares de los 3 poderes que la Constitución de Apatzingán instituyó, lo cierto es que no tuvo vigencia ni aplicación práctica, sin embargo representa la primera experiencia jurídico política sobre esta materia, a partir de la representación de 17 provincias con diputados facultados para dar forma a un nuevo Estado. "Sabemos de la importancia que todo este período atribuye a la razón. No es entonces extraño que la primera piedra del nuevo edificio social se coloque en una institución construída según normas racionales: el Congreso". (19)

Pero en aquel Congreso promovido por Morelos, confluyen fuerzas sociales distintas que se manifiestan en un choque inevitable entre los caudillos populares y los exponentes de la clase media, pues de hecho, los únicos candidatos a ese cuerpo provenían del mundo de las letras y el prestigio intelectual que exigía la Asamblea, y en ella encontraban

asiento los curas, abogados y escritores. Temeroso del despotismo, el Congreso se erige con prepotencia, manteniendo en estrechos límites a Morelos, sin considerar que las necesidades específicas del proceso revolucionario demandaban un mando centralizado poderoso y con respuestas inmediatas.

El diputado por Zacatecas, el Dr. José Ma. Cos, exhortó al desconocimiento del Congreso y poco después el Gral. Terán, lo disolvió. Pero en opinión de Villoro, esto se realizó demasiado tarde, pues los ideólogos habían dado sus frutos y la revolución popular se acercaba a la agonia.

La muerte de Morelos, significó una sensible pérdida para el carácter popular del movimiento social, al tiempo que abrió las puertas para el ascenso de la clase media en su afán de situar en un mismo plano la realidad concreta y cotidiana del país y una posibilidad racional fincada en el régimen representativo. Sin embargo, la estructura socio-económica sobre la que se asentaba la supremacía de la clase dominante, permanecía intacta.

Cabría recordar que si los virreyes de la Nueva España, Venegas y Calleja gobernaron como déspotas virreinales y

fueron abiertamente contrarios al régimen constitucional, Juan Ruiz de Apodaca, que llegó en 1816, estaba más acorde a las ideas peninsulares; sin ser liberal no era un absolutista y se dedicó a la tarea de reconciliar las heridas y contradicciones de la guerra civil y sobre todo a reafirmar la autoridad española, pero, cuando en 1820 se estableció en España el gobierno más radical que en esa época hubo en Europa toda vez que se restableció el vigor de la constitución, se negó definitivamente el simbolismo del rey y consecuentemente del virrey. Sin embargo no se otorgaron la autonomía y libre comercio que anhelaban los americanos, (recuérdese el punto 16 de los Sentimientos de la Nación para franquear los puertos a las naciones extranjeras amigas).

El problema fundamental entonces ya no fue la reafirmación de la autoridad real sino la abierta crisis de legitimidad del gobierno del rey en la colonia novohispana porque "los virreyes se negaron a obedecer la Constitución o a permitir algo más que no fueran reformas simbólicas... la Constitución hizo que al fin se comprendiera la irrelevancia del rey, (y) de la Corona..." (20)

Es más, "en una Proclama del Rey a los habitantes de Ultramar, fechada el 24 de julio de 1820, Fernando VII se disculpó por haber derogado la Constitución en 1814 y admitió que había cometido un error... Este mea culpa del rey

hizo muy difícil continuar creyendo que la autoridad real tenían origen divino", (21), a pesar de que ordenó que todos los empleados del gobierno debían jurar la constitución, de volver a suprimir la inquisición, de expulsar a los jesuitas, de apoyar la libertad de prensa y eliminar el tributo que pagaban los indígenas. Además ordenó al clero que predicara los principios del constitucionalismo en las parroquias. La incredulidad y temor provenían de la experiencia durante los gobiernos de Venegas y Calleja que negaron a los mexicanos sus garantías constitucionales.

El deseo de autonomía de los americanos llevó a la oposición entre los españoles peninsulares o europeos y los grupos criollos privilegiados, misma que se había manifestado en varias ocasiones, pero hacia fines de 1820 estalló abiertamente.

Por una parte, el restablecimiento de la constitución amenazó los fueros y rentas de la Iglesia por lo que el alto clero empezó a conspirar su abolición; por otra parte, el ejército, ansioso de recompensas por sus servicios en guerra, constituía una latente fuerza peligrosa que cada vez estaba más dispuesta y unida para enfrentarse al poder central.

Fue entonces, cuando surgió la protesta de Iturbide declarando: "le juramos lealtad al rey y no al virrey, juramos obedecer la ley y no el despotismo. La constitución es inútil, porque el rey puede violarla con impunidad". (22)

Rápidamente Iturbide se dirige a Vicente Guerrero (que continuaba con la lucha insurgente en el sur), a los jefes realistas, a obispos, a las cortes y al rey, y el 24 de febrero de 1821 publica el Plan de Iguala (23), logrando un amplio consenso y éxito inmediato, pues ofrecía algo a todos los factores de poder: garantiza la propiedad, la religión católica, los privilegios eclesiásticos, los rangos militares, puestos en el gobierno, etc.

"La rebelión no propugna ninguna transformación esencial en el antiguo régimen, por el contrario... todo persiste sin más cambio que el traspaso de manos de la administración colonial y la sustitución de su nombre público."

"El grupo europeo pierde la dirección de la nación en favor de las élites criollas. Los funcionarios del Estado, casi en su totalidad abandonan el país; el ejército expedicionario, después de un período de acuartelamiento, es repartido. Por su parte, el sector exportador sufre un golpe decisivo. Durante la revolución, muchas minas quedaron inundadas,

otras fueron abandonadas. Hacia 1820 la extracción de minerales había descendido... los comerciantes habían perdido su situación privilegiada. Así, la ruptura de la dependencia política con la antigua metrópoli termina también con el papel hegemónico que, dentro de la clase dominante, tenían los grupos ligados al sector de exportación. Su lugar lo ocupan ahora el alto clero, los grandes propietarios rurales y el ejército cuyos altos mandos provienen, en su mayoría, de la oligarquía criolla.

Iturbide no realiza los fines del pueblo ni de la clase media más que en el aspecto negativo de descartar al grupo europeo de la dirección política". (24)

Al tiempo que el ejército realista desertaba por todas partes, los rebeldes publicaban sus proclamas bajo el amparo constitucional, por lo que Adpodaca decidió suprimir libertades como la de prensa y la de actividades políticas públicas.

La defensa militar del reino de la Nueva España progresivamente se desmoronaba, los rebeldes dominaban el territorio, salvo las ciudades de México y Veracruz. Fue entonces cuando arribó Juan O'Donojú en su carácter de capitán general de la Nueva España y el 24 de agosto firmó con Iturbide los

Tratados de Córdoba, ratificando un hecho casi consumado: la independencia de la Nueva España. Sin embargo, aún quedaba pendiente de precisar las características del Estado Mexicano y su forma de Gobierno.

CAPITULO I

2. EN BÚSCA DE LA DEFINICION DE LA ORGANIZACION DEL ESTADO.

Conforme a lo dispuesto por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se estableció una Junta provisional Gubernativa, compuesta de miembros nombrados por Iturbide entre los hombres de la más alta reputación, de representantes de la clase media pero excluyendo a los antiguos insurgentes.

En sus reuniones preparatorias, la junta se reservó todas las facultades asignadas a las Cortes en la Constitución Política de la monarquía española, además tomó el título de soberana y quedó dividida en comisiones, (en tanto institución fundamental del derecho parlamentario), tales fueron las siguientes: de Relaciones Interiores; de Relaciones Exteriores; de Justicia y Eclesiástica; de Hacienda; de Guerra, de Polici á y Sueldos, y, de Convocatoria a Cortes (25).

El día de su instalación formal (28-IX-1821) la Junta eligió como su Presidente a Iturbide y éste esbozó las funciones propi as de aquella al declarar: "Nombrar una Regencia que se encargue del Poder Ejecutivo; acordar el modo con que ha de convocarse el cuerpo de diputados que dicten las leyes consti tutivas del Imperio y ejercer la potestad legislativa mientras se instala el Congreso Nacional" (26).

Acto seguido, se nombraron los 5 miembros de la Regencia; quienes eligieron a Iturbide como su presidente desvirtuando con ello lo asentado en Córdoba, por lo que la Junta nombró a su propio presidente, pero con la salvedad de que cuando concurriese a ella 'el Excelentísimo y Generalísimo' Iturbide tendría preferencia sobre el Presidente.

Entre las primeras medidas adoptadas por la Junta están la ratificación de 14 bandos dictados por Iturbide referidas principalmente a desconocer las órdenes del gobierno español, incluida la remisión de rentas, en materia económica y hacendaria; asimismo, destacan las relativas a la libertad de imprenta del 1° de octubre y cuyos diques eran la religión católica, la monarquía hereditaria constitucional y otros, (27), buscando controlar los ataques que recibía de sus enemigos.

Igualmente, la Junta se propuso contar con un Reglamento Interior, llegando a adoptar el que sirvió a las Cortes de 1810; este Reglamento constituye la primera pieza y la clave de los reglamentos posteriores del Congreso mexicano, pues doctrinalmente asienta los principios fundamentales del derecho parlamentario: Compuesto por once capítulos independientes, se refiera al horario y fechas de sesiones (octubre-abril y mayo -septiembre); el Presidente no tiene voto decisivo, sino uno

más; el capítulo IV señala el estatuto jurídico de los Diputados (inviolabilidad, fuero especial, libertad de expresión, - compostura en sesiones); también se refiere a las votaciones, comisiones, decretos, juramentos, etc. (28).

El haber alcanzado la libertad política e independencia de la metrópoli, llevó a considerar impostergable la libertad económica; en base a ello Iturbide instauró con la ley del 15 de diciembre de 1821 un sistema de comercio exterior en extremo liberal, el más liberal que había existido en el país; se abrieron las fronteras, se eliminó la mayoría de los impuestos, así como todas las prohibiciones y se permitió el intercambio con todos los países del mundo. El país más favorecido resultó ser Inglaterra, el sector económico más beneficiado fueron los comerciantes, y el sector más afectado fue el gremio de los artesanos (29).

De igual manera Iturbide expidió a fines de 1821 un decreto por el que se creaban 4 Ministerios (Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; Hacienda) con los que se organizaba la administración pública en forma similar a las Comisiones del Congreso.

Como se había dicho, la tarea más delicada y fundamental de la Junta era sin duda alguna convocar al Congreso Constituyente.

para lo cual se presentaron 3 proyectos (30), que reflejaban intereses diversos en el seno de la Junta. A Iturbide le --- preocupaba controlar las elecciones a fin de contar con miembros adictos a él, la Junta a su vez quería aplicar criterios democráticos más amplios. "El proyecto adoptado aceptaba la representación por clases, más no proporcional como quería -- Iturbide, y trasladaba a los Ayuntamientos la función de las Juntas electorales. Gracias a esa convocatoria, el Congreso quedó dominado por la clase media.... así lo reconoció Iturbide cuando, después de su derrota, situó en la elección del Congreso su primer error político: 'la convocatoria -dice- -- no tomó en cuenta que los representantes debían estar en proporción de la capacidad de los representados', es decir de su nivel social; también censuró la elección indirecta, causante de que la soberanía quedara en los ayuntamientos o más bien - en los directivos de aquella máquina que luego quedaron en - el Congreso" (31).

Con la convocatoria quedó muy claro también la exclusión de -- la clase campesina y popular, pues tal aclaraba que los candi datos debían ser sujetos instruidos en los ramos más importan tes, militares, eclesiásticos, abogados, de la minería, comer cio, artesanado y demás profesionistas.

De esta manera, los diputados que formaron el Congreso se dividían entre republicanos y partidarios de la Casa de los Borbons

abriéndose también con ello la oposición y conflicto entre el Ejecutivo monárquico y el Congreso manifestándose pocas semanas después.

Tras disolver la Junta Provisional, se instaló el Congreso en el ex-colegio Jesuita de San Pedro y San Pablo, abriendo sus trabajos el 24 de febrero de 1822 con la presencia de 102 diputados, quienes juraron defender la religión católica y la independencia, formar la constitución política de la nación - bajo las bases de Iguala y Córdoba y establecer la separación absoluta del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial para que nunca se reunieran en una sola persona o corporación.

El mismo día de su instalación se aprobó la propuesta de Fagoaga diciendo que "la soberanía nacional reside en este Congreso Constituyente"; por su parte, la Comisión Eclesiástica, poco días después, propuso que "vuestra soberanía adopte las providencias convenientes para que se quiten los edictos que condenan por herética la sentencia que afirma residir la soberanía en el pueblo... a más de dichos edictos son ofensivos, injuriados ..." (32).

Por contrario, ante la evidencia que ningún rey de la casa -- Borbónica vendría a México, dadas las pretensiones imperiales de Iturbide, éste se apresuró a expresar su pensamiento en --

torno a la soberanía: "el escollo en que hemos tropezado es el sumo poder que, por el error más impolítico, se ha querido transferir de la masa de la nación a quien exclusivamente pertenece, a un Congreso Constituyente..."

"Convertida la soberanía de la nación en título y consiguientemente en propiedad del Congreso, cuando por la mayor ficción política, apenas se le puede considerar comunicada su representación" (33).

Como se puede ver, Iturbide no acepta de que la soberanía se desposite en el Congreso Constituyente, y este fue el primer punto de conflicto, pero el desacuerdo fue creciendo y manifestándose en diversos aspectos. Uno de ellos fue sobre el pie de ejército necesario para salvaguardar la recién consumada independencia, el tema de la hacienda pública también desató las hostilidades, cuando el titular del ramo compareció ante la Asamblea en términos calificados de indecorosos y responsabilizándolo del notorio desastre en las finanzas de la nación (34).

La escasez de recursos en el erario público se reflejó en la administración iturbidista, lo que llevó a frecuentes y concretas peticiones del Ejecutivo al Congreso para solventar el

gasto público siguiendo quizás las prácticas parlamentarias de naciones como Inglaterra; sin embargo en la Asamblea prevaleció el mismo criterio para negarlos y señalado en la sesión del 9 de marzo de 1822 al dictaminar que no correspondía al Congreso "socorrer las necesidades del momento, sino dictar disposiciones que hagan para lo futuro suficiente el tesoro público a las necesidades del Estado..." (35)

La rivalidad era evidentemente pública y la tensión iba en aumento cuando sucede la proclamación de Iturbide, que si bien se apoyó en un movimiento popular y legítimo, ajeno al Congreso, estuvo circunscrito a la capital y al ejército capitalino: "por 67 votos quedó elegido Iturbide como emperador, contra 15 de los diputados que opinaron necesaria la consulta previa de las provincias... Esta aprobación -confiesa Lucas Alamán no había sido legal, pues para que pudiese haber votación se necesitaba la concurrencia de 101 diputados" (36).

Lejos de atenuarse, las hostilidades entre el Congreso y el nuevo emperador se agudizaron, el cuerpo legislativo propuso declarar traidores a la nación a quienes promovieron el gobierno absoluto, ya fuera de palabra, por escrito o cualquier otro medio.

A su vez, Iturbide propuso reducir de 150 a 70 el número de diputados. Además proponía "que el voto se hiciese extensivo a

los artículos de la Constitución cuando se discutiese; que se adoptase la ley excepcional de las Cortes de España para juzgar a los delinquentes de ciertos delitos, y que se le autorizase para levantar un cuerpo de policía" (37).

Dado que el Congreso se opuso a todas las propuestas de Iturbide éste ordenó su disolución el 26 de agosto de 1822; y para evitar que se le acusase de haber asumido el Poder Legislativo formó una Junta Nacional Instituyente, misma que se instaló el 2 de noviembre y dónde el Emperador pronunció un discurso justificando la disolución del Congreso: "las bases bajo las que se creó esta Asamblea fueron, como generalmente son en estos casos, extrañas y contradictorias en sí mismas, pues al tiempo que se le declaraba la facultad de formar el proyecto de constitución, se le tenía tan solo por convocante del Congreso que era a quien competía la formación del código fundamental; y por otra parte, se le daban atribuciones legislativas para imponer contribuciones y arreglar la hacienda pública, cuando se había dicho que era puramente convocante" (38).

Pese a que las bases orgánicas de la nueva Junta, diseñadas por Iturbide, señalaron como su objeto especial el formar la convocatoria para la inmediata representación nacional (art. 3°), dicha Junta se avocó a la tarea de legislar sobre cuantas materias le solicitaba Iturbide; así lo hizo en lo relativo a colo-

nización, hacienda pública (para recabar mayores impuestos), sobre libertad de imprenta y elaboró el Proyecto de Reglamento para el Imperio, (39), en sustitución de la Constitución Española que regía interinamente.

Sin embargo, los acontecimientos políticos y militares se revirtieron en contra de Iturbide y la Junta Instituyente con la rebelión iniciada por Antonio López de Santa Anna, (quién había izado la bandera del Imperio) en Veracruz y el Acta de Casa Mata, firmada el 1º de febrero de 1823, de la que se desprenden los siguientes hechos:

- a) Bajo un contexto de agudas presiones locales, Iturbide se vio obligado a decretar el restablecimiento del Congreso, el 7 de marzo y tras largas deliberaciones adquirió el carácter de convocante.
- b) Paralelamente se produjeron proclamas de independencia y soberanía de varias provincias partidarias del Estado Federal (Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Las Provincias Internas de Occidente, Querétaro, Jalisco, etc.). Es decir, y siguiendo el clásico estudio de Nettie Lee Benson, (40), el federalismo resultó impuesto por dichas provincias, transformadas en estados libres y soberanos antes de que naciera la propia federación.

En opinión de Barragán, la primera diputación que se pronunció abiertamente contra el Congreso y Gobierno de la capital fue la hecha por la Diputación Provincial del Estado de Jalisco, con su manifiesto sobre 'el derecho y conveniencia de su pro nunciamiento en República Federada' (41).

El manifiesto define, por una parte, a la República Central, como aquella 'que hace de muchas provincias un Estado indivisible, cuya metrópoli se encarga del derecho de regir a todas. Es una República que ejerce en un centro todas las funciones de la soberanía, ... es aquélla que hace de las provincias un interés único, de suyo vasto y complicado jun to con una unión compacta en todos los ramos de la administración'. Por otra parte, la República Federativa, es aquella 'que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos; los compromete en cuanto estados federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo lo que concierne a su mutua defensa contra los enemigos de fuera'.

La Diputación va más allá, al convocar el Congreso Constituyente del Estado de Jalisco elaborando el Plan Provisional de Gobierno, y en el que se estableció que el Poder Legislativo se deposita en la misma Diputación, el Ejecutivo residirá en el Jefe Político y que en lo sucesivo se denominará GOBERNADOR DEL ESTADO.

- c) El aún convocante Congreso no acepta los viciales, sin embargo buscando aligerar la presión política expide el 16 de mayo "El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, en cuyo art. 1° consigna a la nación como una República representativa y federal; lo cual vuelve a ratificar el 12 de junio con un voto razonado por el sistema de República Federada.
- d) Obviamente, el Congreso reinstalado declaró ilegal el imperio de Iturbide, logrando su abdicación el 19 de marzo de 1823 dando con ello paso a un período de transición política, ya que durante los 18 meses siguientes el Ejecutivo se depositó en un triunvirato integrado por Guadalupe Victoria (caudillo revolucionario que continuaba la lucha de Hidalgo y Morelos, partidario de la República) Nicolás Bravo (criollo europeo, centralista y destacado masón escocés), y Pedro Celestino Negret (español partidario del centralismo).

La necesidad imperiosa de asegurar la independencia y dar forma al Estado mexicano, propiamente dicho, así como romper el dominio establecido por los españoles, llevó a la formulación de un decreto por el que se ordenaba configurar los símbolos patrios: "que el escudo sea el águila mexicana, parada en el pie izquierdo sobre un nopal que nazca de una peña entre las aguas de la laguna, y agarrando con el derecho una culebra en actitud de despedazarla con el pico; y que orlen este bla

són dos ramas, la una de laurel y la otra de encino... que se abran nuevas matrices para sustituir a las que hasta ahora sirven para la acuñación de la moneda... estampándose en ellas el escudo de armas de la nación mexicana, con esta inscripción: República Mexicana" (42).

Finalmente el día 7 de noviembre se llevó a cabo la instalación del Congreso Constituyente, siendo su presidente José Ma. Guridi y Alcocer, y el presidente de la Comisión de Constitución Ramos Arizpe. El nuevo Congreso no pudo sustraerse al objeto fundamental de su reunión; y en medio de largos y apasionados debates sobre las ventajas e inconvenientes del federalismo y del centralismo, llegó a expedir en enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación y el 4 de octubre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1 LA FORMA FEDERAL DE ESTADO

El pacto federal en México no resulta tan artificioso como pudiera pensarse, pues efectivamente las provincias se inclinaban por esta forma de Estado; las manifestaciones federalistas tenían asiento en fuerzas reales y profundas, de manera que sus demandas obligaron al Congreso, como en ningún otro punto, a sancionar la adopción del sistema federal. "Las tendencias eran tales, que no digamos el pronunciamiento centralista del Congreso, una mayor dilación en la resolución federalista habría desatado fuerzas contrífugas imprevisibles". (43)

Es por ello que la Comisión de Puntos Constitucionales presentó, el 19 de noviembre de 1823, un Acta Constitutiva, explicando por que no envió el Proyecto de Constitución: "Un Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que sirviéndole de base para sus ulteriores trabajos, diese desde luego a las provincias, a los pueblos y a los hombres que los habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles por la adopción de una forma determinada de gobierno y por el firme establecimiento de éste y desarrollo de sus más importantes atribuciones. En ella verá el Congreso la organización de la nación y forma de gobierno que a juicio de la Comisión es más conforme a la voluntad general, y por consecuencia, preferible para hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno". (44)

Tras dos meses de discusión fue aprobada el Acta de referencia asentando la regilión católica, el principio federal y el de la separación de poderes, el gobierno particular de los Estados y el capítulo sobre prevenciones generales como la libertad de imprenta.

El artículo 6 del Acta fue motivo de largos debates pues consideraba como partes integrantes de la nación mexicana a 'Estados libres, independientes y soberanos en lo que toca a su administración y gobierno interior'. Los dos primeros términos fueron aprobados por unanimidad (63 votos contra 6), no así el aspecto de que fuesen soberanos (aprobado por 41 votos contra 28). Esto refleja las tesis de quienes defendían centralismo y federalismo: una primera concepción contempla la soberanía como categoría única e indivisible, reservándola a la nación entera; la segunda concepción admite el carácter único e indivisible, pero señala que corresponde de modo exclusivo a los Estados, triunfando ésta última.(45)

Como se puede observar con el Acta desaparece definitivamente el nombre de provincias para designar las partes integrantes de la República, a la vez que aparecen ciertas entidades políticas con el nombre de territorios, bajo el control federal, y precisándose la división política del territorio mexicano. (46)

(En realidad, el Acta se;añada recogía el decreto del Congreso Constituyente del 8I1824 con el que se cambiaba de nombre a las provincias por el de estados).

Tras publicada el Acta y atenuada la presión política provincial, el Congreso, aún constituyente, se ocupó paralelamente al estudio y proyecto de la Constitución Política, de legislar sobre aspectos urgentes y/o necesarios para la vida jurídica, política, económica y social del país.

De esta manera elaboró el Reglamento interior para el Congreso ordinario o constituido, que deberían observar las Cámaras en lo futuro y que sirvió de base y fundamento a los que después ha tenido el cuerpo legislativo; el capítulo IV establece las sesiones públicas y secretas, para tratar en éstas últimas asuntos de cierta reserva, como los relativos a las actuaciones de las altas magistraturas ente otros. El capítulo VI diferencia entre comisiones permanentes y especiales para facilitar el despacho de los negocios; entre las del primer tipo están la de gobernación, puntos constitucionales, relaciones exteriores, hacienda, crédito público, justicia, negocios eclesiásticos, guerra y marina, industria agrícola y fábri-
l, libertad de imprenta, policía interior y peticiones. --

Las comisiones especiales se nombrarían conforme a la urgencia y necesidad de los negocios. Ambas comisiones serían nombradas por la denominada "Gran Comisión, con carácter permanente.

Asimismo, el Congreso dictó entre otros decretos los siguientes:

el relativo a establecer las Legislaturas Constituyentes de los Estados internos de Oriente; sobre desafuero de los desertores; aprobación de un tratado de comercio con Colombia; para habilitar el puerto de Huatules; sobre la prohibición del comercio y tráfico de esclavos.

De especial importancia fue la ley aduanal de 20 de mayo de 1824, que reformó la de diciembre de 1821 y, prohibía la entrada al país de algunos géneros, frutos y efectos de procedencia extranjera, pasando éstos de 9 a 116. Resulta obvio cómo los legisladores se alejan del libre cambio y se apegan al proteccionismo vía las tarifas arancelarias. Las Comisiones unidas de Hacienda y Comercio, tras considerar las exposiciones de algunas diputaciones provinciales, emitieron su dictamen sobre reformas del arancel general: "En el examen de la lista de adiciones a los precios y artículos de aumento de arancel actual, han procedido las comisiones con toda circunspección, y madurez; de sus conferencias ha resultado la reforma en el aforo de algunos géneros, y la libertad de derechos a varias máquinas e instrumentos que deben contribuir a la perfección de las artes y las ciencias. Han puesto sobre todo un particular cuidado en recargar moderadamente las tarifas de todas las manufacturas extranjeras que se producen en lo interior, a fin de que subido el precio de aquellas al nivel del de estas, no se encuentren repentinamente nuestros artesanos sin ocupación". (47)

En busca de una mejor operatividad del principio federalista el Congreso expidió un decreto, el 4 de agosto de 1824, por medio del cual se transferían las alcabalas del dominio del gobierno central al de cada Estado.

De suma importancia fue el decreto sobre colonización del 18 de agosto, que a diferencia de los anteriores sólo incidental y ligeramente toca el aspecto agrario, (48). El objeto de la ley, según su artículo 20, eran aquellos terrenos que ni siendo la propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, podían ser colonizados. El decreto de referencia estableció las bases generales y dejó a los Congresos de los Estados su reglamentación.

En su lucha por eliminar prácticas coloniales, el Congreso decidió suprimir los Intendentes, creando, por decreto del 21 de septiembre de 1824, las Comisarías en tanto representantes de la federación en cada Estado de la República y con atribuciones en materia hacendaria y de guerra.

Al llegar el mes de octubre de 1824, el constituyente concluía sus trabajos de elaboración de la carta constitucional del país expidiéndola el día 4 del mismo mes; en la parte introductoria, firmada por el presidente del Congreso, Lorenzo de Zavala, señalaba que el Código político era resultado de sus deliberaciones, cimentadas en los más sanos principios que hasta la fecha eran tenidos como base de la felicidad social en los países civilizados.

Con un total de 171 artículos esta constitución "refleja sobremedida la preocupación de sus autores por dar las bases de organización y funcionamiento del Estado Federal y de su gobierno, bajo el principio de la separación de poderes (referidos en los artículos 60. al 144), pues dejó de lado las garantías fundamentales de los individuos, (apenas si se mencionan en el art. 161 fr. IV); no proscribió expresamente la esclavitud (pese a que por decreto del 11 de julio de 1824 se había prohibido el comercio y tráfico de esclavos), ni abolió fueros ni prerrogativas de clase, por lo que se puede afirmar que toda ella resulta orgánica e inclusive ideológica".

"A diferencia del Acta Constitutiva, no consigna expresamente la soberanía nacional pese a que habla de libertad, independencia y representación política como elementos esenciales de gobierno."

"Este documento constitucional no subraya la autonomía de los Estados en cuanto a su régimen interior; les señala obligaciones, vgr. contribuir a la amortización de las deudas reconocidas por el congreso general, así como enviar informes sobre ingresos y egresos de tesorerías, sobre el estado que guardaren las diversas actividades económicas entre otras, y les impuso restricciones, sobre todo la de respetar la unión federal." (49)

Cada uno de los Estados tenía, con arreglo al código fundamental que nos ocupa, su propio gobierno; "pero por la forma misma en que apareció entre nosotros el federalismo, una serie de obligaciones y restricciones se imponen a los Estados miembros, de donde se colige que la regla general en el código del 24 sería la soberanía del Estado federal, a la inversa precisamente de la carta estadounidense; no se reservaría a los Estados, como en esta última, las facultades que expresamente no fueran conferidas al gobierno federal, sino que se entenderían reservadas a éste, las que no fueron otorgadas a los propios Estados" (50).

Guiados por el principio de la soberanía nacional y su representación en el Congreso, los miembros del Constituyente buscaron por todos lados afirmar la supremacía del legislativo y asignarles al Ejecutivo y al Judicial el carácter de poderes derivados de él.

Carlos María Bustamante fué el primero en abrir la discusión en torno a éste punto al señalar que "el Poder Legislativo es el depositario de la soberanía delegando el Ejecutivo y el Judicial para evitar la confusión de poderes" (51).

La tesis contraria fué expuesta por Miguel Guridi y Alcocer, pues apoyándose en la teoría de la democracia representativa sostiene que "la soberanía reside en la nación y no en el Congre-

so, y que por consiguiente nunca puede este reasumir los poderes Ejecutivo y Judicial. También sostuvo que el emperador Iturbide no obtuvo por delegación del Congreso el poder Ejecutivo sino por la confianza que para ello ha hecho de él la nación" (52).

La síntesis de los debates quedó plasmada en el artículo 6: "se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

El Poder Legislativo de la Federación se depositó en un Congreso dividido en 2 Cámaras, una de diputados y otra de Senadores. Las facultades atribuidas al Congreso General fueron las siguientes, (art. 50):

- a) Crear instituciones educativas y legislar sobre derechos de autor.
- b) Decretar la apertura de caminos y canales o su mejora, así como establecer postas y correos.
- c) Proteger la libertad de imprenta.
- d) Admitir nuevos Estados a la federación, erigir los territorios en Estados, unir dos o más Estados para que formaran uno solo y erigir un Estado dentro de los límites de uno ya existente.
- e) Arreglar definitivamente los límites de los Estados, cuando éstos no se pusieran de acuerdo.

- f) Fijar los gastos, decretar los impuestos para cubrirlos .y aprobar la cuenta anual de gastos del gobierno.
- g) Contraer deudas sobre el crédito del país.
- h) Lo relativo al comercio extranjero y la cláusula de comercio.
- i) Aprobar los tratados que celebra el presidente de la República.
- j) Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todas las entidades federativas, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
- k) Decretar la guerra, de acuerdo con los datos que le presentará el presidente de la República.
- l) Fijar los elementos del ejército y la armada en cada entidad federativa y dar los reglamentos para su organización.
- m) Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio del país.
- n) Permitir o negar la permanencia de escuadras de otras naciones por más de un mes en los puertos mexicanos.
- ñ) Crear o suprimir los empleos públicos de la federación así como sus remuneraciones.
- o) Conceder premios y recompensas a las corporaciones y personas que hubieren realizado grandes servicios a la República.
- p) Conceder amnistías e indultos en materia federal.
- q) Dictar la ley general de naturalización
- r) Expedir leyes uniformes sobre bancarrota para todos los Estados.
- s) Funciones de Poder Legislativo del distrito y territorios federales.
- t) Facultades implícitas

De acuerdo con el artículo 165 se le atribuyó al Congreso la facultad de interpretar la Constitución, y conforme al artículo 38, fracciones I y II, cualquiera de las cámaras podía conocer, en calidad de gran jurado, las acusaciones que se le hiciesen al Presidente de la República por:

- Delitos de traición a la independencia nacional, a la forma de gobierno, y por cohecho o soborno durante su gestión.
- Por impedir elecciones de Presidente, diputados y senadores.

A su vez, el Poder Ejecutivo Federal contempló dos aspectos fundamentales: la titularidad del mismo y sus atribuciones y restricciones. Tras largos debates la Comisión de Constitución logró que se aprobara la tesis sobre el ejercicio unipersonal; respecto a sus prerrogativas y atribuciones se señalaron las siguientes (arts. 105 a 110):

- a) Dirigir al Congreso propuestas ó reformas de ley.
- b) Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso.
- c) La facultad reglamentaria
- d) Ejecutar las leyes
- e) Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho
- f) Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones
- g) Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes de la oficina generales de Hacienda, con la aprobación del Senado.

- h) Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, de acuerdo con las leyes.
- i) Nombrar, a propuesta en terna de la Suprema Corte, a los jueces de circuito y distrito, y a los promotores fiscales.
- j) Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
- k) Declarar la guerra, previo decreto del Congreso, y conceder patentes de corzo conforme a las leyes.
- l) Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos del artículo 50.
- m) Celebrar tratados con la aprobación del Congreso general.
- n) Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días.
- o) Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias cuando lo crea conveniente y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.
- p) Cuidar que la justicia se demuestre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas conforme a las leyes.
- q) Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad del sueldo a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos.

La propia Constitución, en su artículo 112, ennumeró cuales eran las restricciones a las facultades del presidente:

- a) No podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso o, en sus recesos, del consejo de gobierno.
- b) No podía privar a nadie de su libertad ni imponer penas; cuando el bien y la seguridad de la federación lo exigieran, podía ordenar el arresto de alguna persona, pero la debía poner a disposición del juez en un término de 48 horas.
- c) Sólo en caso de conocida utilidad general, y previa aprobación del SENado o del Consejo de gobierno, podía ocupar la propiedad de un particular o corporación, pagándose la correspondiente indemnización.
- d) No podía impedir las elecciones.
- e) No podía salir, sin permiso del Congreso, del territorio nacional durante su encargo, y un año después.

Como se puede ver, el constituyente fortaleció ampliamente al Poder Legislativo, pero también creó un Ejecutivo con las facultades suficientes como para que fuese respetado en el interior y reconocido en el exterior, arguyendo que el momento histórico así lo requería; sin embargo, se dejó su elección en manos de las legislaturas estatales y por el Congreso Federal en caso de que ningún candidato hubiese obtenido mayoría de votos, de manera que, en su conjunto, las atribuciones propias del Congreso le imprimieron un espíritu y actitud vigilante en sus relaciones con el Ejecutivo.

Al igual que en el Acta Constitutiva se estableció el Consejo de Gobierno, órgano que funcionaba durante el receso del Congreso, para velar sobre la observancia de la Constitución.

Por lo que respecta al Poder Judicial de la Federación, la Constitución lo hizo residir en una Corte Suprema de Justicia (compuesta de once ministros divididos en tres salas y un fiscal), en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito. La Corte conocía de las diferencias entre los Estados o entre particulares sobre pretensiones de tierra concedidas; dirimía competencias entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados y los de los Estatales entre sí, además de conocer las causas a otros funcionarios federales y gobernadores de los Estados.

El nombramiento de los individuos de la Suprema Corte fue un aspecto de suma controversia e importancia y que ya se había planteado con anterioridad cuando Iturbide reclamó el derecho de nombrar a los magistrados. En los debates del Constituyente algunos diputados expresaron su preocupación de que fuese el Ejecutivo quien nombrara los miembros del Poder Judicial, pues, en opinión de Manuel Terán, podría tener un ascendente poderoso sobre ellos. Si el ejecutivo nombra a los magistrados, decía Francisco Lombardo, no será posible conciliar la independencia y responsabilidad de los poderes, así, la del Ejecutivo sería nula y la del Poder Judicial nunca sería efectiva.

Nuevamente Teresa de Mier acusa agudeza de pensamiento al señalar lo peligroso que sería que el Ejecutivo nombrara a los ministros, aún tratándose de un caso de excepción y sin pretender que sentara precedente: "Se nos dice que concedamos por sólo esta vez al Poder

Ejecutivo el nombramiento del Tribunal de Justicia -principiis: obsta-. Esta máxima de obstar en los principios es aquí donde debe regir principalmente, porque lo que llega a agarrar una vez el Poder Ejecutivo es como la sardina que se lleva el gato. Siempre es más fácil no hacer, que deshacer lo que está hecho" (53)

Sin embargo la mayor claridad conceptual en torno a este punto la reflejó José Cecilio del Valle al concatenar sus planteamientos de esta manera: "Tres son los Poderes existentes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Es preciso que uno de ellos haga el nombramiento; y sin ofender al 2o. y 3o., la razón prefiere sin duda al primero".

"Los ministros del Tribunal Supremo de Justicia no pueden juzgar a los individuos del Poder Legislativo, y la ley les concede facultad para juzgar a los funcionarios del Poder Ejecutivo y a los agentes del Poder Judicial".

"Dar al poder Legislativo el derecho de nombrar a los Ministros del Tribunal de Justicia, es darlo a un Poder que ni en sí, ni en sus individuos, debe ser juzgado por aquellos Ministros. Concederlo al Poder Ejecutivo, sería concederlo a un poder que en casi todos sus funcionarios debe ser juzgado por dichos Ministros; y otorgarlo al Poder Judicial sería otorgarlo a un Poder que en todos sus agentes debe ser juzgado por los Ministros".

"Los Ministros del Tribunal de Justicia son los censores; son los jueces; son el freno de los individuos del Poder Ejecutivo y Judicial; y la prudencia, que preve futuros, dicta que el nombramiento del juez de sindicato no se haga por el mismo que ha de ser residenciado.

Sólo el poder legislativo es independiente en este punto; sólo el Poder Legislativo no debe ser juzgado directa ni indirectamente por los Ministros del Tribunal de Justicia". (54)

La conclusión de tan amplios debates a que llegaron los diputados quedó plasmada en el artículo 127 que señaló que correspondía formular tales nombramientos a las legislaturas de los Estados en un solo día y a mayoría absoluta de votos.

También cabría señalar que, el Constituyente en su afán de lograr el ideal equilibrio de poderes, a la vez que para vigilar la legalidad en el ejercicio de las funciones de cada uno, introdujo el sistema de responsabilidad, de honda tradición en el derecho español y novohispano, a través del Juicio de Residencia, o de responsabilidad.

Se definieron como sujetos de este sistema al Presidente, Vicepresidente, Secretarios de Estado, Magistrados de la Corte, Gobernadores y empleados públicos por no haber cumplido sus obligaciones jurídico-constitucionales.

De esta manera, con los trabajos de la Asamblea Constituyente, se establecía para México una organización política, a través de un ordenamiento jurídico fundamental primario con el que creaba el Estado mexicano. La Constitución de 1824 fue objeto de numerosas críticas, a favor y en contra, sin embargo, permitió la salida de las nuevas fuerzas y factores de poder a la vez que permitió la modificación del orden colonial, que venía frenando el desarrollo de las fuerzas productivas. "Si hemos de hablar francamente -decía Mora- la verdadera y única ventaja de este código consiste en la adopción del sistema federativo...". (55), su mérito principal radicaba, según Mariano Otero en, "la repartición del poder público en las diversas partes del territorio". (56)

Con el logro de la independencia afloró en su máxima expresión la contradicción entre la estructura político-jurídica y el trasfondo económico-social. Entonces, el principio federalista representó precisamente aquella forma de Estado en el que las llamadas provincias, y posteriormente estados, en tanto regiones geográficamente descentralizadas, basadas en gran medida en una economía autosuficiente, y políticamente liberales por la defensa de sus locales intereses, encontrarían el camino de acceso al poder político (circunstancialmente en sus manos), y la vía para el progreso, planteando su conflicto ante el poder económico y social en manos del retroceso, (57)

Es decir, afloró la pugna entre el Estado y el clero por definir sus relaciones y delimitar sus respectivos campos de acción; el conflicto se inicia cuando los congresos estatales concluyen la elaboración de sus constituciones locales y a través de sus gobiernos respectivos se expiden y ensayan las primeras medidas de reforma eclesiástica a partir del ejercicio del patronato; y cuyo arreglo se había reservado al Congreso Federal. En estos intentos de reforma se pueden observar tres tendencias:

1. Considerar que el patronato ha pasado a la nación, y por lo mismo, que el Estado debe asumir los derechos y obligaciones que la corona había ejercido durante la colonia: costear el culto religioso (Art. 7 de la Constitución de Jalisco) aprobar a los eclesiásticos que desempeñaban oficios en las diócesis (decreto del Congreso del Estado de México, 1827), crear nuevas diócesis (proyecto de ley del Estado de Zacatecas, 1827), etc.
2. Reformar la situación jurídica del clero y de los bienes de la iglesia, prohibiendo la adquisición de bienes raíces por manos muertas (artículo 9 de la Constitución del Estado de México), suspendiendo los derechos ciudadanos en los miembros de las órdenes religiosas (artículo 21, fr. V constitución del Estado de México), asumiendo los bienes dedicados a las misiones que no dependían ya de México, por razón de la independencia nacional, -Filipinas y China- (decreto del Congreso

del Estado de México 1827) e incluso intentando limitar el fuero eclesiástico (proyecto de ley del Congreso de San Luis Potosí, 1827)

3. Otras constituciones locales condicionaban sus facultades al arreglo que se hiciera del ejercicio del patronato en toda la federación, vgr. Durango, (58).

Desde luego, el Congreso general no fue indiferente a estas acciones, toda vez que reclamó como materia de competencia federal el arreglo sobre el ejercicio del Patronato.

Por su parte, el clero atacó las libertades constitucionales y el federalismo, porque aún se atribuía el origen divino de la autoridad.

Este juego político inicial, resultaría incompleto si no se consideran dos aspectos de suma importancia: el papel del Ejecutivo Federal y la aparición de dos fuerzas políticas opuestas fuera del campo gubernamental, veamos

El primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, caudillo revolucionario y hombre versado en leyes, fue el único presidente que pudo completar su período constitucional en casi cuatro décadas, destacando también por renunciar al uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, (59), reservándose tan

solo las destinadas a usar la fuerza armada contra los perturbadores del orden.

Considerando que la mayor necesidad del país era por entonces lograr un período de estabilidad, su primera medida se dirigió a formar su gabinete, llevando a la presidencia la máxima de componer su ministerio de individuos pertenecientes a los partidos que dividían la República, creyendo así equilibrar su influencia y neutralizar sus efectos. El resultado de esta política debía ser una absoluta paralización de todos los negocios, porque cada Ministro creía ver en las medidas del otro un ataque a su partido, y de consiguiente no había la coherencia que da la fuerza de acción y la energía tan esencial en el Poder Ejecutivo. (60): Lucas Alamán, de conocida filiación centralista, tenía a su cargo lograr el reconocimiento externo a nuestra independencia desde el Ministerio de Relaciones; Pablo de la Llave, Ministro de Justicia, compartía las ideas de Alamán; el Ministro de Guerra, Gómez Pedraza, satisfacía a los iturbidistas, y el Ministro de Hacienda, José Ignacio Esteva, amigo de Victoria, era federalista.

Esta distribución de los negocios del Ejecutivo fue entendida como una política de neutralidad presidencial y de recompensa a los principales grupos sociales del país.

El otro aspecto señalado está referido al desarrollo de actividades políticas por parte de las logias masónicas, que reavivaban la lucha entre los partidarios del progreso (apoyado en las fuer-

zas locales y clase media) y los del retroceso, (apoyado en el clero y la milicia), ahora bajo el nombre de yorkinos y escoce-ses, (61), partidarios del federalismo y centralismo respectiva-mente. Ambas tendencias se servían de la prensa como órgano de propaganda indispensable, proliferando por diversas regiones del país y publicando por lo general las actas de las sesiones del Congreso.

Ilustrativo de lo anterior fue la dimisión de Alamán en el Gabi-nete, al ser llamado al Congreso para que explicara porque había ejercido atribuciones que eran privilegio exclusivo del Senado, solicitando abrir causa contra él (62).

Dentro de todo este juego político, apenas esbozado, la auto-ridad del Congreso General se erigía como suprema: el mismo José Ma. Luis Mora señaló que "la Constitución había dejado al Congre-
so General una autoridad sin límites", interesada en conocer y controlar todos los negocios de la administración pública, en su lucha contra el orden y prácticas coloniales, y por afirmarse in-dependiente.

Asuntos como la administración de justicia en el país, la liber-tad de prensa, la hacienda pública, la aplicación de aranceles, la organización de varias secciones militares, cuestiones tribu-tarias, cuerpos de policía, ejercicio del Patronato, etc., fueron discutidos durante las sesiones del Congreso, pero "casi todas

las discusiones terminaban pasando el asunto a la Comisión respectiva y al transcurrir los meses se fue formando poco a poco la impresión de que el Congreso carecía de un auténtico sentido de urgencia". (63).

El mismo titular del Ejecutivo, el presidente Guadalupe Victoria, consciente del marco constitucional -al que evocaba constantemente- fue cauteloso en sus relaciones con dicho cuerpo deliberativo, que de esta manera ponía al descubierto la esencia y naturaleza propia del trabajo legislativo: conciliación de las opiniones de los congresistas y madurez en sus resoluciones.

Por ello, en diversas ocasiones solicitó al Congreso autorización para mejorar, conservar y desarrollar las vías de comunicación, señalando que "la agricultura, el comercio, la industria, están pidiendo la mejora de caminos, que ninguna comodidad proporcionan hoy al negociante y al viajero" (64).

De esta manera el Ejecutivo pudo accionar no solo en lo anterior, sino también realizar obras en puertos; en materia aduanal redujo los artículos sujetos a importación, y en otros aspectos más. Sin embargo, el Ejecutivo quedó obligado a remitir, por conducto del Secretario de Hacienda, extractos puntuales de las cuentas de tesorería a la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados.

Punto importante dentro de este contexto lo constituyeron las elecciones de los miembros del Congreso, tanto de diputados como

de la mitad del Senado, para el período 1827-1828, pues de sus resultados podría depender el futuro de la federación: "triunfaron los yorkinos o rojos en casi todos los Estados y en el Distrito Federal", (65), asegurando la mayoría en los Congresos federal y estatales, así como cierto margen de control para las elecciones presidenciales de 1828 y que constituían la tarea más delicada del Congreso.

Por su parte, los escoceses, aunque se vieron más favorecidos en el Senado, recurrieron a las armas y con el Plan del propietario Manuel Montañó manifestaron su propósito de liberar al Congreso y al Ejecutivo de la maligna influencia, de la facción yorkina.

La elección del Presidente se verificó en septiembre de 1828: Manuel Gómez Pedraza obtuvo 11 votos de las legislaturas y Vicente Guerrero 9.

El primero en oponerse a tales resultados fue el depuesto Gobernador del Estado de Veracruz, Antonio López de Santa Anna, argumentando que el pueblo y el ejército anulaban las elecciones de presidente, proponiendo que para afianzar la paz y el sistema federal debía ser electo el general Vicente Guerrero.

Los violentos acontecimientos registrados en la Acordada y el Parián llevaron al Congreso a formar un Comité que diera alguna solución a lo anterior y así propuso 3 recomendaciones: de-

clarar nula y sin efecto la elección de Pedraza, declarar válidos todos los votos a favor de cualquier otra persona y por último, que la Cámara de Diputados, partiendo de los votos declarados válidos conforme a la segunda recomendación procediese a la elección entre Guerrero y Bustamante para la presidencia. De esta forma se eligió al primero - de estos presidente, y al segundo vicepresidente por 13 votos contra 2. "No hay duda que la acción de los diputados fue anticonstitucional... Guerrero iba a ocupar forzosa-mente la presidencia de un modo ilegal, pero en aquellos - momentos y dado que Gómez Pedraza había huído y no estaba dispuesto a defender sus derechos, no había otra alternativa para los legisladores" (66).

De esta manera llegó Guerrero a la presidencia de la Repú- blica, carente de una sólida base de apoyo, con la vida constitucional desvirtuada y con las amenazas de re- conquista por parte de España. Para enfrentar esto último tuvo que convocar a sesiones extraordinarias al Congreso y solicitar facultades extraordinarias en los ramos de hacienuda y guerra buscando garantizar la existencia polftica del país. (67).

A su vez, su Ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala, soli- citó al Congreso la adopción inmediata de medidas en 3 mate

rias: cubrir el déficit de más de 3 millones de pesos, - - - reestructurar la deuda pública para garantizar el pago a los acreedores y restaurar la confianza pública. (68)

La administración de Guerrero fue objeto de fuertes críticas y presiones a partir de su misma legalidad (que no su legitimidad, pues como ha asentado Reyes Heróles, posiblemente la popularidad de Guerrero se hubiese impuesto a Gómez Pedraza), siendo el mismo vicepresidente de la República -Bustamante- su principal adversario al jefaturar el Plan de Jalapa, cuyo art. 2 iba contra el uso de facultades extraordinarias por -- el Ejecutivo; por la reunión del Congreso; la destitución de funcionarios denunciados por la opinión pública (art. 4º), -- instaurando con ello "el mecanismo para destituir a las autoridades federalistas constituidas en los Estados". (69)

Mientras Guerrero salía a combatir a los rebeldes la Cámara de Diputados eligió a José Ma. Bocanegra como Presidente Interino, quien fue hecho prisionero por el Gral. Luis Quintanar, declarando que su elección "era nula y carecía de valor puesto que el Congreso no había estado en sesión legalmente por haber sido convocado de acuerdo con los poderes extraordinarios ilegales ejercidos por Guerrero. Este había abandonado la ciudad y por tanto no había Poder Ejecutivo. En consecuencia, el Consejo de Gobierno debía solicitar del Presidente de la Corte Suprema que asumiese el Poder y eligiese dos perso

nas que le auxiliaran, de acuerdo con el Art. 97 constitucional".
(70).

De esta manera se formó un gobierno provisional integrado por Pedro Velez, de la Corte Suprema, Lucas Alamán y Quintanar, hasta que el 10. de enero de 1830 Anastasio Bustamente fue declarado Presidente Constitucional.

Acto seguido Vicente Guerrero declara públicamente ser súbdito del Congreso General y de los particulares de los Estados, pero el Senado lo declara, el 20 de enero de ese año, imposibilitado moralmente para gobernar el país, lo que ratifican los diputados, suprimiendo la palabra 'moralmente'.

Así empezaba una larga carrera en que el poder político, concretamente la titularidad del Ejecutivo, se lograría por medio de las armas y no por la vía legal.

Para fines de la década 1820-1830 el papel de las logias masónicas, en tanto organizaciones políticas, se había desacreditado por la falta de programas claros y de organizaciones sólidas así como por su recurso a la vía armada como método de lucha para llegar al poder político.

Por eso cuando en los años de Vicente Guerrero las sociedades secretas fueron prohibidas por decreto, hubo pocas protestas y las dos tendencias que habían influenciado por varios años la vida política del país, iniciaron su lenta reorganización para continuar dividiendo la vida independiente del país, agrupándose según las aspiraciones, valores y procedencia de sus miembros.

Aunque Bustamante declaró respetar la forma federal, de hecho fue consecuente con el centralismo desde el momento mismo de integrar su gabinete: Rafael Mangino en Hacienda, conocido por su oposición al principio de la soberanía de los Estados; José Antonio Facio en Guerra y Marina, defensor de los privilegios militares; José Ignacio Espinoza en Justicia y Negocios Eclesiásticos, no ocultaba sus ligas con el clero; y Lucas Alamán en Relaciones Exteriores e Interiores, bien conocido por sus vínculos con el antiguo orden colonial y por sus principios a favor de un gobierno republicano, centralizado, fuerte. Este último sería el cerebro de la administración de Bustamante y quien ejercería gran influencia en el manejo de los negocios públicos.

A Alamán se debe la creación de un Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional en 1830, particularmente de la textil, pues en su concepto la política arancelaria, " el

sistema puramente prohibitivo no puede por sí sólo hacer que la industria florezca; se necesitan otros elementos tales - como una población abundante, capital y maquinaria..." (71), impulsando con ello la industria fabril empresarial, y enmarcado dentro de la Ley de Colonización expedida ese mismo año.

Por su parte, el Secretario de Hacienda ejercía presión sobre los gobiernos estatales para que contribuyeran con una parte de sus rentas públicas a efecto de cubrir el déficit financiero federal.

Rápidamente se iba esclareciendo la política centralizadora - del nuevo régimen y no se dudó en atacar la más mínima oposición y/o protestas de las autoridades estatales: apoyándose en lo señalado por el art. 4° del Plan de Jalapa, se atacó a las milicias cívicas de los Estados; fueron disueltas total o parcialmente, las legislaturas de once Estados, y en algunos casos se sustituyeron a gobernadores por hombres de reconocida adhesión al gobierno de la capital (72).

El poder político había pasado a manos de los hombres poseedores de propiedades decididos a mantener el status quo social y económico heredado de la colonia, sus aliados eran el ejército y la iglesia: "la administración del Plan de Jalapa, al intentar gobernar con los poderes establecidos, ignorando el -

representado por las localidades, por los Estados, por las clases medias liberales, sustentándose exclusivamente en clero y ejército, cometió un error de apreciación, no en cuanto a la posibilidad de obtener el poder político, sino en cuanto a su conservación. Partió del error de suponer una conjugación de intereses entre clero y ejército (quienes sólo coincidían) en defender los privilegios de uno y otro; pero no podían conjugarse en la defensa de ambos. No podía haber entre ellos unidad de acción durable". (73)

A fines de 1832 la oposición al régimen de Bustamante se había generalizado; para el Congreso, para las legislaturas de los gobiernos estatales y por supuesto para la prensa era evidente que el federalismo constituía tan sólo la fachada de un ejercicio centralizado del poder, y el país cayó de nueva cuenta en la agitación política y la lucha militar.

En esta ocasión Santa Anna logró imponer su plan: reunido con Bustamante, Gómez Pedraza y Ramos Arizpe, entre otros, se firmaron los Convenios de Zavaleta, entre cuyas cláusulas señaló la celebración de nuevas elecciones para la totalidad del Congreso Nacional y las legislaturas de los Estados, debiendo quedar establecidas antes del 15 de febrero de 1833 para proceder a la elección de Presidente y Vicepresidente el 1° de marzo. Mientras tanto, Gómez Pedraza sería reconocido como Presidente, buscando con ello restaurar la legalidad perdida.

Pedraza se presentó así con un plan de pacificación, pero "lo único que entendió la nación del programa de Pedraza es que venía a elegir a Santa Anna, quien después de una perpétua aventura llega al poder", (74): Santa Anna fue electo Presidente de la República por 16 de los 18 votos emitidos y Valentín Gómez Farías, Vicepresidente por 11 votos, para el que sería el último período de la primera República Federal.

La licencia otorgada por el Congreso a Santa Anna dió por consecuencia que Gómez Farías asumiera el Poder Ejecutivo bajo un programa de 'reforma' orientado fundamentalmente al logro de: libertad de opinión; abolición de privilegios del clero y la milicia; supresión de las instituciones monásticas; reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; destruir el monopolio del clero en la educación pública.

Los principios liberales que animaban el gobierno de Gómez Farías, además de responder a diversos planteamientos de los Estados, encontraron eco en el nuevo Congreso Nacional. Así fueron emitidos diversos decretos y circulares (75) tendentes a debilitar el monopolio de la enseñanza y a la secularización social, entre los que sobresalen:

- Circular del 6-VI-1833. Recordatorio a las autoridades eclesiásticas de vigilancia acerca de que el clero secular y regular no trate ni predique sobre asuntos políticos.
- Decreto del 8-VI-1833. SE faculta al supremo gobierno para dictar medidas a fin de restablecer el orden y consolidar las instituciones federales.

- Circular del 8-VI-1833. Que los religiosos guarden recogimiento y no se mezclen en asuntos políticos.
- Circular del 17-VIII-1833. Secularización de las misiones de la alta y baja Californias.
- Circular del 31-VIII-1833. Dispuso que los hospicios, fincas rústicas y urbanas, capitales y bienes pertenecientes a las misiones de Filipinas, pasaran a manos de la federación.
- Decreto del 12-X-1833. Extinción del Colegio de Santa María de todos los Santos.
- Decreto del 19-X-1833. Ordena la clausura de la Real y Pontificia Universidad de México, creando en su lugar la Dirección General de Instrucción Pública.
- Circular del 23-X-1833. Ordena el establecimiento de escuelas primarias en el Distrito Federal.
- Circular del 26-X-1833. Sobre la organización de una biblioteca nacional.
- Decreto del 27-X-1833. Suprime la coacción civil para el cobro de los diezmos, dejando a cada ciudadano en entera libertad para el cumplimiento, o no, de este pago.

- Circular del 31-X-1833. Que los eclesiásticos no traten en el púlpito materias políticas para apoyar o censurar la administración pública; proclamaba en ella la separación del interés del Estado y la religión.

- Decreto del 17-XII-1833. Se proveerán en propiedad todos los curatos vacantes (en la forma que acostumbraban los virreyes en uso del patronato), y que vacasen en la república en individuos del clero secular observándose precisamente la forma y tiempo que prescriben las leyes XXIV, XXV y XLVIII, tít. VI, lib. I de la Recopilación de Indias.

- Circular del 24-XII-1833. Declaró en suspenso, como ilegales hasta la resolución del congreso, todas las ventas, enajenaciones, imposiciones y reducciones que se hubiesen verificado de bienes y fincas regulares del Distrito Federal.

Asimismo, hubo proyectos sin éxito, para secularizar los bienes del clero y con ello amortizar la deuda pública.

En menos de un año, la avanzada liberal ofrecía otras perspectivas para el país, sin embargo cuando el Congreso empezó a sesionar, a fines de 1833, sobre la reforma de la organización militar; reapareció Santa Anna para hacer su defensa y con ello

el enfrentamiento y desafío entre los poderes ejecutivo y legislativo llegó al punto más álgido, como se verá enseguida.

En uso de facultades extraordinarias Santa Anna elaboró y publicó su propia ley de reorganización del ejército, en tanto que la Comisión de Guerra del Congreso fue más radical al sugerir la subordinación del ejército regular a la milicia cívica y una considerable reducción de aquél. La disputa se hizo pública y Santa Anna buscando atraer la simpatía del ejército se dirigió a este Cuerpo para señalar que declaraba nulas todas sus opiniones anteriores y aguardaría la decisión del Congreso. Con ello se libraba de la responsabilidad sobre las medidas adoptadas y alertaba a los militares contra el Congreso.

Mientras el Congreso denotaba lentitud en sus resoluciones la lucha política se encendía, incluso se multiplicaba la división en el seno de los mismos liberales, y en medio de ello aparece un folleto titulado 'muera el Congreso, viva Santa Anna', quien empezaba a sugerir a Senadores y Diputados la conveniencia de revocar algunas leyes liberales.

Ambas Cámaras habían acordado aplazar, no cancelar, las sesiones, pero Santa Anna informó al Presidente de la Cámara de Diputados 'que se negaba a sancionar la suspensión porque los diputados no habían permanecido en sesión cuando devolvieron la moción al Senado. En su sarcástica y hostil respuesta, José Ma.

Jiménez Martínez insistía en que la decisión era perfectamente legal y el ejecutivo estaba obligado a publicarla. Santa Anna no cedió y en los días siguientes convocó repetidamente, y sin éxito, al Congreso... Al llegar el 31 de mayo la mayoría había cambiado de opinión y se reanudaron las sesiones sobre la base de que todavía quedaban tres días hábiles. Pero Santa Anna había cambiado su posición: sostenía que los 30 días extraordinarios (del período ampliado de sesiones votado por el Congreso el 15 de abril anterior) tenían que ser sucesivas y que, por consiguiente la prórroga había finalizado el 22 de mayo. Mediante un anuncio especial comunicó al Congreso que consideraba terminado el período constitucional de sesiones y que, en su consecuencia, su gobierno no reconocería ningún acto de la Asamblea. Los diputados que llegaron el día siguiente, 1º de junio, para asistir a las sesiones se encontraron con las puertas del edificio cerradas". (76)

Santa Anna no había perdido tiempo en discusiones complejas con los legisladores para rechazar parte de la legislación liberal y al parecer promovió levantamientos contrarios a los decretos de Gómez Farías, siendo el más significativo el Plan de Cuernavaca, (25-V-1834), que por medio de su art. 2º reclamaba la protección de Santa Anna y señalando que los diputados no habían correspondido a la confianza del pueblo por lo que los funcionarios que habían pugnado por llevar a cabo las reformas señaladas debían ser separados de sus puestos.

A Santa Anna nunca le había preocupado la teoría constitucional, ni mucho menos el principio de la separación de poderes, le interesaba el poder por el poder; ya había impedido la función legislativa del gobierno y ahora se dirigía contra la Suprema Corte, siendo precisamente Lucas Alamán (mandado enjuiciar por los diputados desde 1833) quien proporcionó a Santa Anna la justificación para el poder omnímodo: "la nación ha confiado al Presidente un poder tal como el que se constituyó en la primera formación de las sociedades, superior al que pueden dar las formas de elección después convenidas" (77).

Esto fue lo que motivó a Santa Anna a desconocer a los Ministros Suplentes de la Corte, ordenándoles suspender todo procedimiento de detención contra Alamán. Como la Corte Suprema se negó a obedecer la orden, el 3 de agosto, los jueces hostiles fueron sustituidos por los que los liberales habían destituido poco antes. (78)

El General Santa Anna, en busca de apoyo, señaló que el único propósito de sus acciones era el restablecimiento del orden y quiso ofrecer alguna garantía a los Estados que limitaron su autoridad conforme al Plan de Cuernavaca, y para que no se le calificara de tirano, publicó una ley en que convocaba a elecciones para las legislaturas estatales y el Congreso Federal, que obviamente iba a ser de un marcado Corte centralista.

Paralelamente, las fuerzas coloniales iniciaban una campaña para persuadir a la población que el país estaba en caos, a causa de la organización y principios del sistema federal por lo que para salvar la existencia del país se debía cambiar la forma de gobierno.

Sin embargo, con la administración de Gómez Farías se dio el primer paso para el logro de la autonomía del Estado; con ello se formaba la escuela de reformadores que culminaría años más tarde con la reforma juarista y el establecimiento definitivo del Estado Federal en México, pero antes había que atravesar un largo período de lucha frente a los partidarios del centralismo.

3. ENTRE EL CONGRESISMO Y EL DESPOTISMO, LA INESTABILIDAD DEL EJECUTIVO.

La supresión temporal del Congreso en el año 1835 fue aprovechada por Santa Anna para derogar gran parte de la legislación liberal expedida por Gómez Farías lo cual vino a calmar la inquietud de los grupos conservadores, quienes lo consideraron el libertador de la Patria.

Al tiempo que Santa Anna protestaba la defensa de la forma de gobierno, división de poderes, y la libertad de imprenta, en la práctica maduraba sus planes para encauzar la reforma de la Constitución federal de 1824.

La renovación constitucional del Congreso, presidido entonces por Tornel, favoreció la integración de una mayoría clerical y militar. En su sesión inaugural (4-1-1835) se aprobó todo lo hecho por Santa Anna el año anterior, y éste último se dirigió al Congreso para justificar sus acciones en los siguientes términos:

"Materias abstractas, de difícil inteligencia, se remitieron al pueblo, al tiempo que se expedían leyes en contrariedad con ideas profundamente radicadas por más de tres siglos. Estas leyes se escudaban en el terror..... El gobierno, considerando sus facultades para hacer cesar tantos males, suspendió los efectos de aquellas leyes, más abiertamente conde

nadas por la opinión pública.

El Ejecutivo ha conservado su superioridad en medio de tantas contradicciones...." (79)

En forma paralela, Santa Anna ordena la intervención de todas las rentas pertenecientes a los Estados de la República que -adecudaban el CONTINGENTE (o aportación financiera) a la Federación.

Por su parte el Congreso procedió a ocuparse en preparar el camino para la adopción formal de un sistema centralista: su fin era la supresión del federalismo, su medio, destruir las milicias cívicas y con ello debilitar a los Estados.

La polémica en torno al papel de la milicia cívica es complicada y controvertida, (80); Lucas Alamán había señalado que la milicia local tenía defectos en su organización y algunos inconvenientes como el de sustraer brazos para el trabajo, sosteniendo la urgencia de fijar límites a la milicia cívica de cada Estado al manifestar que "por lo mismo que en la Federación las partes que la componen son independientes entre sí, es menester que se establezca una perfecta armonía entre ellas y que no se abra campo a la preponderancia de una sobre las otras, en especial en el punto importante de la fuerza armada,

(cuyo número máximo) debe fijarse atendiendo al servicio interior de cada Estado" (81).

Y en este sentido se dió el primer ataque frontal del Congreso al presentar en su sesión de 27 de febrero una iniciativa de ley sobre la extensión de la milicia cívica, aprobándose su reducción a una determinada base de la población y que se organizara la local conforme a las leyes vigentes en la materia, pero, y aquí radicaba lo más importante de la resolución, "recogiéndose el armamento que resultara excedente por la reducción de las reformas decretadas" (82). Las protestas y revueltas no tardaron en surgir, particularmente en Zacatecas, pero Santa Anna las acalló y disolvió, sujetando el país a la fuerza militar, lo cual preparó la reacción conservadora.

Tras ello hubo algunos planes que proclamaban su voto por el cambio del Sistema federal en central; fue entonces cuando el Congreso se abocó a la reforma de la Constitución, señalando, por medio del dictamen de la Comisión revisora de poderes, que en el Congreso General "residían por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones creyeran convenientes al bien de la nación" (83).

Por dictamen de una Comisión especial de la Cámara de Diputados, firmado por Sánchez de Tagle, José I. Anzorena y Miguel

Valentín el 28 de julio de 1835, se declaró al Congreso General investido por la nación de amplias facultades para variar la forma de gobierno y constituirlo nuevamente, continuando dividido en dos Cámaras, siendo la del Senado Cámara de revisión y en caso de discordancia se reunirían ambas. Sin embargo, el dictamen del Senado objetó tal división por lo que se acordó que ambas cámaras se reunieran en una sola.

Ante la actitud arrogante de la facción dominante en el Congreso, el senador Guadalupe Victoria emite su voto particular pronunciándose contra las facultades de que quería investir al Congreso y proponiendo algunas reformas parciales que conservaran la estructura y principios de la Constitución de 1824:

"Sin convenir con los antagonistas de la Federación en atribuir a este sistema de Gobierno todos los males que se han experimentado, aun antes de su establecimiento, no debo desconocer que algunas disposiciones poco meditadas de la Constitución, han dado ocasión a disturbios repetidos que es urgente precaver, haciendo los reparos y mejoras que sin una destrucción total, siempre aventurada y peligrosa, conserven al edificio sus mismos cimientos, preservándolo de los inconvenientes que la experiencia los ha hecho palpar hasta ahora.

"En materia de gobierno no hay otra opinión, no hay otra voluntad nacional que la emitida por los órganos creados por la ley fundamental con sujeción a las fórmulas y solemnidades que ella ha establecido. De aquí es que cuando un Congreso que debe su existencia a la Constitución reconocida, se cree autorizado por las equívocas manifestaciones de la voluntad general para destruir la misma Constitución, y subrogar en su lugar la que juzga más conforme a las exigencias de esa voluntad general, obra sin poderes suficientes, rompe los títulos de su legitimidad y deja en el pueblo el derecho de resistir a la nueva ley, o la obligación de someterse a ella por el solo poder de la fuerza; es decir, que se sanciona la anarquía, o se proclama el imperio del despotismo."

"Aun suponiendo que la generalidad del pueblo esté conforme en atribuir a la Constitución los males que ha sufrido, no puede decirse que no quiera buscar otros remedios a ellos que el de una destrucción absoluta, sin ensayar antes el arbitrio de las reformas a que la razón aconseja recurrir más bien que arrojar-se a los extremos de una renovación total."

"En suma, se ha querido decir que el pueblo no es capaz de atinar en materia que piden serias discusiones: luego deben reservarse éstas a los que sean capaces de emprenderlas."

"Creo que falta en nuestra Constitución un cuerpo intermedio, moderador o como quiera llamarse, que mantenga el equilibrio entre los altos poderes Legislativo y Ejecutivo, evitando sus mutuas usurpaciones y pronunciando definitivamente sobre las disputas que se susciten entre ellos".

"La organización de este poder moderador, deberá ser obra de una ley particular en que por ahora no debemos ocuparnos".

"Debe durar seis años por lo menos con derecho a reelección: gozar de una inviolabilidad absoluta, menos en delitos de traición, y hacer recaer sobre los Ministros toda la responsabilidad bien determinada por una ley especial".

"Debe suprimirse la dignidad de Vicepresidente. El veto merece también algunos correctivos.

"La materia de elecciones está clamando por un arreglo bien meditado". (84)

Como se puede ver, y no obstante la advertencia de Victoria, "la Asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836: su base es, pues, la más -- original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario" (85).

En tanto se expedía la nueva Constitución el Congreso se dedicó a preparar la transición del Estado federal al central, para ello ordenó que las rentas de los Estados debían sujetarse a la Secretaría de Hacienda, con mediación de las Comisarías; se ratificó a los gobernadores pero sujetándolos en sus atribuciones al supremo gobierno; se dispuso el cese de las legislaturas estatales, previa formación de unas Juntas Departamentales sujetas al Congreso General de la Nación, medidas que fueron con signadas en las Bases Constitucionales de octubre de 1835, y que significaron, de hecho, la ruina del régimen federal.

Las Siete Leyes Constitucionales, (86), cuya discusión y aprobación se prolongó poco más de un año, fueron concluidas a fines de 1836 y constituyeron el instrumento jurídico-político que sintetizó y expresó el pensamiento y anhelos del grupo conservador, que ahora llegaba al poder político bajo la influencia de ideólogos como Lucas Alamán y Francisco Manuel Sánchez de Tagle entre otros.

Al llegar a este momento histórico resultaría imposible soslayar la caracterización económica del régimen de las Siete Leyes, cuyo único propósito era, tal y como afirma Reyes Heróles, consolidar y perpetuar de jure el poder de las clases privilegiadas que día a día se debilitaban. La aspiración oligárquica del régimen es innegable, el Art. 30 de la 5a. Ley establecía: "No habrá más fueros personales que el eclesiástico y el militar".

Esto simplemente evidenciaba que el hecho de haber logrado la independencia política con respecto a España y el desarrollar esfuerzos para la construcción del Estado nacional, no implicó la modificación inmediata las características de la sociedad colonial, fragmentada, estratificada, comunicada, regionalizada, sin más poderes cohesionados y centralizados que los del clero y el ejército. Sin embargo, entre estos dos factores reales de poder no habría armonía ni complementariedad de intereses; y es que como magistral y originalmente planteó Mariano Otero en su "Ensayo sobre la cuestión social y política de la República Mexicana", el principio generador de los fenómenos sociales, aparentemente aislados, no puede ser otro que la organización de la propiedad, es decir, considera que el factor esencial para la determinación del régimen político reside en la propiedad (87).

Es por demás apuntar lo ampliamente conocido sobre el enorme poder que en lo económico, social y político detentaba el clero, en virtud de ser el propietario más rico del país y el único que contaba con un fuerte capital líquido. A más de estar sus bienes diseminados en toda la República, apunta Otero, y de que los capitales impuestos se habían repartido en todo su territorio, el cobro de la contribución decimal y de las obvenciones parroquiales, hacía que no hubiera un solo hombre en el más pequeño rincón que estuviese exento de te-

ner relaciones personales y precisas respecto de la propiedad eclesiástica, y representada ésta por una multitud de agentes seculares y eclesiásticos perfectamente organizados.

La cuestión más debatida tanto política como jurídicamente fue la segunda ley, por la cual se creaba el Supremo Poder Conservador, verdadera innovación para las instituciones de gobierno en nuestro país, más no en Europa donde Benjamín Constant había desarrollado la teoría del poder neutro o moderador. (88)

Los autores del proyecto, encabezados por Tagle, libraron una cerrada disputa contra las pretensiones de Santa Anna, y su portavoz en el Congreso, José Ma. Tornel por conquistar un poder absoluto, hasta lograr su aprobación por tan sólo un voto.

La defensa más consistente y apasionada del Supremo Poder Conservador estuvo a cargo de Sánchez de Tagle en su Discurso de la sesión del 15 de diciembre sobre la creación de un Poder Conservador (89).

Tagle comenzó por inquirir sobre la evolución política de nuestro país desde 1824, reduciéndola a 2 estados: "Uno de paz o llámese de inercia, de cansancio, de silencio y el otro, de revolución o de movimiento". Estos dos estados -dijo- se alternan y suceden en la nación, con lamentable rapidez y casi

no ha sido posible que transcurran dos años, sin que la alternativa indicada se efectuara, de tal manera que, "las revoluciones se han vuelto entre nosotros intermitentes y periódicas. En el estado de revolución se destruye lo que hay para reponer lo que había; en el estado de paz, o de quietud, fermentan en silencio y sin cesar, los elementos de erupción volcánica, que estallará a su tiempo y traerá aquel primer estado".

Según Tagle, la consecuencia de las revoluciones era lisa y llanamente un cambio de funcionarios que ocupaban los más altos puestos públicos, toda vez que desplazaba a quienes los ocupaban y se ponía, en su lugar, a otros diferentes y, de este modo, se renovaban, de preferencia, los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero el hecho más significativo, era que esto se llevaba al cabo "por las simples vías de hecho y por la fuerza o su sombra; los principios se hollan y se hace enmudecer la razón, de suerte que aun cuando las intenciones y los fines pudieran ser buenos, los medios y los modos son viciosos, y se apelaba a las apolilladas muletillas de la imperiosa necesidad, del *salus populi*, etcétera". En cuanto a lo segundo -es decir a quienes hacen los, movimientos revolucionarios-, Tagle creía que éstos se producían por "los hombres que nada tienen que perder y algunos que tienen algo a qué aspirar".

De estas observaciones -afirmó el defensor del proyecto- se deducía una consecuencia legítima: "que no sólo era conveniente sino necesario al estado fluctuante de nuestra nación, proporcionarle una quinina política para sus intermitencias, un faro en sus borrascas repetidas, que le anuncie con seguridad "a dónde está el punto de su salvación y término de sus agitaciones".

"Supuesto que cada revolución depone a las autoridades, ¿continuaremos exponiéndola por las simples vías de hecho y por la fuerza, para que la nulidad del medio influya en la de la autoridad y ministre pretexto para la futura revolución? ¿No es de absoluta necesidad idear un modo para que la reposición o renovación se haga constitucionalmente, en manera legal, que no deje dudas, ni ministre pretextos? Creo que todo hombre sensato responderá que sí...."

Esto tenía como consecuencia necesaria -si bien viciosa-, un irregular funcionamiento de los poderes, provocado por las pretendidas o reales, necesidades de la lucha, decía Tagle.

Efectivamente, "los poderes Legislativo y Ejecutivo, muchas veces con buenas intenciones, muchas seducidos por lo que se llama imperiosa Ley de la necesidad, unas veces se coluden cuando les parece que hay enemigo común y, entonces, se ayudan mutuamente para salir de la órbita de sus atribuciones

atacan impunemente los del Judicial y hollan la Constitución sin escrúpulo".

Es en estas situaciones que el Poder Legislativo -sin freno alguno- se desorbita y expide leyes de proscripción, decretos de embargo, de despojos y el Ejecutivo sanciona sin reparo estos desenfrenos para recibir, como recompensa, la delegación del poder de hacer leyes mediante el procedimiento de las facultades extraordinarias y, con ello, se viola, una vez más, la división de poderes, base de la Constitución. Entonces, el Ejecutivo -sin trabas- impone contribuciones individuales, aprisiona, destierra y hace lo que le place. La experiencia de once años -arguía Tagle- nos tiene acreditado que "los poderes políticos se han salido, no una sino muchas veces, de los linderos que la Constitución les prefijaba, notándose que siempre que uno se introduce en terrenos del otro, ambos delinquen, el uno por exceso, el otro por defecto; aquél porque pasó donde no podía y éste porque no llegó a donde debe".

Aún más -agregaba-, existen después de un movimiento revolucionario, situaciones que no deben quedar al arbitrio de los triunfadores y de sus prejuicios y resentimientos -de su malignidad, decía Tagle- y citaba los siguientes ejemplos: Puede el Jefe del Ejecutivo incurrir en incapacidad física o moral y los hechos lo han mostrado "más de una vez". Y en este caso, ¿quién decidirá? ¿El legislativo, compuesto de la facción contraria al jefe del Ejecutivo o instigador del espíritu de rivalidad hacia él? Asi-

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

mismo, puede "convenir a la nación y al bien público el que se mude el ministerio y se ha dado el caso de servir esto, precisamente, de motivo para las revoluciones". Al igual, ¿es posible que todos o gran parte de los ministros de la Suprema Corte, conspiren contra el orden constitucional?

Al llegar a este punto de su disertación, afirmó que el estado de la nación exigía imperiosamente la creación de un arbitrio capaz o de permanencia al orden constitucional alejando las revoluciones, o al menos de restablecerlo cuando estas acaecieran y lo turbaran, "presentándose a la nación como el centro de la unidad, el oráculo de la razón y el buen sentido, que sea la decisión inapelable de la cuestión, tantas veces dudosa, de dónde esta la justicia, dónde la violencia, y la tiranía; un arbitrio para que los poderes se respeten y se contengan en sus órbitas".

La conclusión fundamental de toda la argumentación, fue la siguiente:

" El camino que la Comisión propone para llegar a estos términos, es la creación de un poder, neutro en su género, porque no pudo dar impulso ninguno, ni obrar si no cuando es impelido por otro, lo que cuadra perfectamente con la naturaleza de los diques en lo físico, los cuales no impelen sino que oponen resistencia, no son acción, sino término de las otras acciones; y como de lo que tratamos, es entre otras cosas, de contener a los poderes sociales

dentro de sus atribuciones, parece que no se puede negar que lo más a propósito es ese dique, ese poder solo resistente, un poder neutro".

De esta manera quedó inscrito en los anales de nuestra historia lo que algunos autores refieren como el monstruo jurídico, en virtud que este cuarto poder, integrado por 5 miembros, tenía facultades omnimodas al estar autorizado para declarar nulas las leyes y disposiciones del Legislativo, disolver al Congreso, vetar los actos y decisiones del Ejecutivo, anular sentencias, calificar elecciones, era responsable sólo ante Dios y como se puede ver, subordinaba por completo al Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En síntesis, al pretender darle una función de control y vigilancia en realidad solo obstaculizaba la marcha del gobierno.

La actuación de este Poder Supremo (90), además de breve, fue modesta y no tardó en estallar el conflicto con los otros poderes, en medio de la lucha con Francia y la separación de Texas del territorio mexicano.

Siguiendo al cronista Carlos María de Bustamante, tenemos que fueron los ministros Manuel Gómez Pedraza y Juan Rodríguez Puebla quienes propusieron a las Cámaras Legislativas se declarasen convocantes y retomando el origen y sentido de la Soberanía excitasen a la ciudadanía a reformar las instituciones republicanas.

Los ánimos se encendieron y los tumultos se extendieron por lo que el Supremo Poder Conservador, temiendo los avances de ese desorden público, confirió a Santa Anna (14-XII-1838) "amplísimas facultades para el único objeto de restablecer la Constitución y los Supremos Poderes... Tal fue la pobre y medrosa actitud de los cinco mexicanos 'honrados' en aquella ocasión..." (91). De esta manera Santa Anna pasó a gobernar como presidente interino.

Por otro lado, el presidente constitucional, Anastasio Bustamante, perdía autoridad y prestigio a lo que también contribuía la escasa realización de las siete leyes y la nula efectividad de la vida institucional.

Consciente de esto último, el Supremo Poder Conservador presentó al Congreso, a través del estudio de Manuel de la Peña, un dictamen sobre la viabilidad de reforma a la constitución aceptando realizarla en materia hacendaria, de justicia, y subsistencia de los Departamentos, contra lo cual se opuso el Consejo de Gobierno.

En adición a lo anterior, hubo algunas disposiciones que provocaron la oposición e incluso choque entre los 4 poderes: ejecutivo, legislativo, judicial y conservador.

El conflicto se hizo visible y manifiesto con el discurso del presidente Bustamante del 10. de enero de 1841, quien lo expuso en los siguientes términos:

"Si el Ejecutivo no ha de estar suficientemente autorizado y sus actos y los del Congreso General se han de anular por otro cuerpo desconocido en las instituciones modernas, no tengáis la menor esperanza de felicidad pública.

Lejos de que se conserve el equilibrio entre los supremos poderes... al dictarse la actual constitución, se suscitarán, a cada paso, cuestiones que dividan los ánimos... pero no se confundan las ideas, ni se usurpen los poderes sus facultades peculiares bajo el pretexto vano y contradictorio de evitar, con esta usurpación, que traspasen sus límites constitucionales". (92)

La fragilidad de las instituciones se acentuaba. cada día, incluso la del cuarto poder y la del presidente, y en medio de ello emergía la prepotencia de Santa Anna, quien apareció de nueva cuenta en abril de 1841 al ausentarse Bustamante. En efecto, aquél tomó el mando de la nación y ordenó "que se persiguiese y arrestase a toda persona y escritor que turbase la tranquilidad pública sin distinción de fuero". (93) Una vez más, la libertad de imprenta se convertía en blanco de ataques y pulso de la vida política nacional, hasta que el Poder Supremo la declaró nula.

Bajo este contexto, el Ejecutivo, a través del proyecto del ministro del interior -José Ma. Jiménez- insistió ante las Cámaras sobre lo urgente de convocar un Congreso Extraordinario facultado para introducir las variaciones convenientes en la organización político-constitucional del país.

El propio Bustamante señaló que nada resultaría "más eficaz que las últimas y urgentes reformas de la Constitución..." (94)

A su vez el Congreso aprobó la propuesta del Ejecutivo, obviamente el Supremo Poder manifestó su desacuerdo y el país entró en una situación muy delicada y vulnerable.

Por un lado, a principios de agosto de 1841, apareció el "Manifiesto de la guarnición de Jalisco a sus conciudadanos", apoyado por el Gral. Mariano Paredes, donde se establecía el nombramiento de un poder ejecutivo facultado extraordinariamente y encargándosele la tarea de designar la fecha para la reunión del Congreso, mismo que se ocuparía exclusivamente de la formación del Código Constitucional.

El propio Mariano Otero al observar la situación política del país señaló que el Ejecutivo "reuniría en sus manos, toda la fuerza pública, y sin leyes fundamentales a que obedecer, facultado para derogar las comunes... autorizado para prolongar su existencia indefinidamente, mientras la otra autoridad (el Congreso) sería electa bajo su influencia, estaría precisada en gran parte a sujetarse a lo hecho por ella; y sin más objeto que la formación del Código, ni autoridad alguna para hacerse obedecer". (95)

¿En quién recaía entonces la facultad de constituir a la nación? Los Departamentos expresaron su desaprobación y solicitaron a Paredes ciertas garantías contra los riesgos que amenazaban un pro-

bable ejercicio despótico del poder al tiempo que Santa Anna se erigía como árbitro de la vida nacional, todo lo cual en su conjunto vino a crear un mayor desconcierto político social.

Esta situación fué aprovechada por José María Gutiérrez de Estrada para plantear las particulares ambiciones y deseos de un pequeño grupo, mediante una carta enviada al presidente Bustamante (fecha el 25-VIII-1840), en la que exponía la necesidad de buscar en una convención nacional, con amplias facultades, el posible remedio a los males que aquejaban a la República, mismos que atribuía tanto a las instituciones promulgadas en 1836, como a las de 1824, período en que habíamos experimentado, en su opinión, la democracia, la oligarquía, el militarismo, la demagogia y la anarquía. (96)

Tras realizar amplias consideraciones sobre los avances experimentados por las sociedades de países europeos y de los Estados Unidos, Gutiérrez Estrada afirma que, a diferencia de ellos, en nuestro país los principios democráticos no habían sido bien aplicados por los gobernantes, ya que no consideraban nuestras particulares características históricas, sociales y económicas.

"Entre nosotros... parece debe deducirse rectamente, que con educación, hábitos, costumbres y tradiciones monárquicas, la adopción del mismo sistema republicano que ha hecho la prosperidad de los anglo-americanos, no podía dejar de producirse los males que todos lamentamos; y que de consiguiente, adoptando el sistema de go-

bierno opuesto, bajo el cual habíamos nacido, sido criados y vivido, opuestos habrían sido necesariamente los resultados; racio-cinio cuya exactitud no pueden desconocer los que crean que el sistema de gobierno adoptado por una nación, influye eficazmente en su bienestar y en su prosperidad".

No queriendo aparecer como antirepublicano, nuestro autor alude a la época de prosperidad de la colonia y la contrasta con los males que entonces afligían al país, y apoyándose en el caso holandés, que a diferencia del imperio iturbidista ofreció su corona a un extranjero, señala:

"... la forma de gobierno que ha regido a la nación mexicana, no es la que puede hacer su felicidad. Disértese cuanto se quiera sobre las ventajas de la República dónde pueda establecerse, y nadie las proclamará más cordialmente que yo; ni tampoco se lamentará con más sinceridad que México no puede ser por ahora ese país privilegiado; pero la triste experiencia de lo que ese sistema ha sido para nosotros, parece que nos autoriza ya a hacer en nuestra patria un ensayo de verdadera monarquía en la persona de un príncipe extranjero".

Su posición promonárquica es aún más clara cuando afirma: "La república representativa será tal vez el estado futuro del mundo, pero su tiempo no ha llegado todavía (incluso para Francia)".

Basándose en todo lo anterior concluye que "aún cuando la monarquía fuese más dispendiosa que la República, a trueque de asegurar la paz y las propiedades, podía ser, en último resultado, menos gravosa que la forma republicana, que ha dado en tierra con este infortunado país".

Con lo anterior se ponía de manifiesto la preocupación fundamental de los conservadores y los mismos partidarios residuales de la monarquía: 'asegurar la paz y las propiedades' no tenía otro significado más que conservar el status quo, el viejo orden heredado de la colonia; en esencia no se trata exclusivamente de las propiedades muebles o inmuebles, también se trata de las intangibles como son los privilegios, fueros y prerrogativas de clase, a las que se oponían las fuerzas del progreso y del ideario liberal. La lucha política se enciende.

En medio de esta situación aparece Santa Anna criticando a Bustamante de ejercer un poder despótico para expresar, ya como de costumbre, 'la voluntad de la Nación' mediante las Bases expedidas en Tacubaya, (97), y por cuyo artículo 10. 'cesaban en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836, exceptuándose el Judicial, (para atender) los asuntos plenamente judiciales con arreglo a las leyes vigentes'.

El propósito de todo este movimiento era la reforma de la Constitución, para ello, se atribuía al general en jefe la facultad de

nombrar una Junta integrada por dos representantes de cada Departamento, porque no se conocía otro modo (decía textualmente el plan) de suplir la voluntad de los Departamentos.

La Junta debería nombrar al jefe provisional del Ejecutivo a efecto que en determinado plazo convocara al Congreso Constituyente; mientras tanto el presidente provisional quedaba revestido, por medio de la séptima de las Bases, con un amplio poder discrecional para la organización de la administración pública. El párrafo en cuestión señalaba textualmente: 'La nueva administración estará temporalmente revestida del poder necesario para hacer el bien y evitar el mal en todos los ramos de la administración pública: El 10 de diciembre de 1841 apareció la convocatoria para la elección del Congreso Constituyente, determinando entre otros aspectos que los candidatos a diputados debían poseer una renta anual de por lo menos 1500 pesos (es decir, estar ligados a la propiedad) además que se excluyó a los miembros del clero regular.

Si bien en principio Santa Anna prometió dar la más amplia y absoluta libertad a los representantes populares, al conocerse el resultado de las elecciones y con las que se vieron favorecidos los liberales, el Ejecutivo planteó a los diputados el juramento de las Bases de Tacubaya. Pero "... formalmente, de acuerdo con la convocatoria de Tacubaya, no tienen (los diputados) la obligación de jurar este último y el Ejecutivo no podía obligarlos a ellos sin quebrantar las Bases sobre las que funciona la nación mexicana-

na", (98), con ello surgen de nueva cuenta las diferencias y rivalidad entre el ejecutivo y la asamblea culminando con la aceptación de tal juramento, aclarando que tan solo se comprometían con las bases 4a. y 5a., es decir, a constituir la nación por lo que remarcaron la independencia del Congreso.

Por ello no es causal que periódicos liberales como 'El Siglo XIX' dediquen varios artículos (entre el 10 y 21 de junio) a defender la libertad del Congreso, en tanto elemento sustancial de la institución, advirtiendo el establecimiento de una posible dictadura de origen militar en el país.

El día de apertura de las sesiones (10-VI-1842) se presentó Santa Anna con un discurso en el que señaló su marcada tendencia anti-federalista: "yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de estados independientes y soberanos, es la precursora indefectible de nuestra ruina" (99). La respuesta del presidente del Congreso, se concretó a reiterar la soberanía del cuerpo deliberativo.

Bajo este contexto se instaló la Comisión de Constitución, compuesta por 7 miembros todos ellos liberales pero divididos en sus tácticas, y en torno a la cual gravitaron dos proyectos para la nación mexicana:

Uno de ellos, presentado el 25 de agosto y que representaba la mayoría del Congreso, establecía la adopción de la República representativa y popular, excluyendo el término federal por considerar que presentaba tan solo discusiones semánticas y nominales (100).

Sus argumentos son muy respetables: el estado de la nación es muy delicado, la ansiedad pública no debe prolongarse ni exponerse bajo el riesgo de libertad de la nación; las circunstancias del momento reclaman la unidad liberal pero la clave estriba en dejar para después las divergencias de forma resuelto el fondo, lo importante es (en opinión de la mayoría) lograr la unidad para afianzar la libertad: "Si hoy no se ponen los medios posibles para que México llegue a ser completamente federal, cierto es que jamás lo será; pero si hoy se constituye a México federalmente, es inconcuso que dejará de serlo. Resignémonos y reconozcamos que no depende de nosotros ser felices; pero que en nuestra mano está merecer que lo sean nuestros sucesores" (101).

El voto de la mayoría cita repetidamente a Tocqueville y Montesquieu, sin embargo sus argumentos no son del todo novedosos, insiste sobre las tesis de Fray Servando Teresa de Mier, y otros congresistas de 1824: el federalismo en los Estados Unidos sirvió para unir lo desunido y en México serviría tan solo para desunir lo unido, y concluye:

-Que la federación supone necesariamente la existencia de Estados que, siendo independientes y soberanos, se reúnen bajo un pacto común, sin perder sus atributos, para proveer a su interés común.

-Que la Federación es, propiamente hablando, un sistema político pero no una forma de gobierno.

A diferencia de ellos, la minoría, integrada por Juan José Espinoza de los Monteros, Octaviano Muñoz Ledo y Mariano Otero, presentó al día siguiente su voto particular y proyecto, (102), a favor de la definición federal con una amplia exposición de motivos: "Si las discusiones no fueran más que una vana ceremonia... nosotros hubieramos callado y sofocado las más íntimas convicciones de nuestra alma, hubieramos apelado a nuestro simple voto para salvar nuestra conciencia; pero sabemos que nos escuchará el Congreso y que la discusión que va a abrirse será oída de toda la nación, y por eso hemos resuelto hablar en favor de una causa.."

"El sistema representativo, popular, federal es no sólo el más conveniente, sino el único capaz de salvar a la República de los grandes peligros que la amenazan y de sacarla de aquella funesta senda en que la Nación marcha desde el día en que la fuerza violó su pacto fundamental..."

En nuestro proyecto, "hemos hecho la declaración de derechos, hemos establecido en términos claros y precisos la división de los

poderes interiores, de suerte que estos nunca pudieron ni confundirse, ni salir de sus facultades ordinarias... que dan los gobernadores reducidos al mero poder ejecutivo común y ordinario, sin posibilidad de convertirse en dictadores... hemos sujetado a los principios liberales (tanto a) los tribunales (como) los cuerpos legislativos... no contentos con estas garantías... hemos dado a todos los hombres el derecho a quejarse de cualquier acto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados ante la Suprema Corte... Que se nos muestre una organización central que dé mas garantías y entonces callaremos".

Todas las grandes cuestiones del orden y de la libertad, de estos dos principios conservadores de la sociedad, van a ser dignamente tratadas y nosotros, que nunca pudieramos prevenirlas en una parte expositiva, hemos prescindido de ellas, y nos hemos limitado a dar ligeramente cuenta de nuestras impresiones..."

En el voto de la minoría, donde domina el pensamiento de Otero, descansa en la búsqueda de factores objetivos que expliquen la cabal comprensión de la evolución mexicana, incluidas las consecuencias políticas, sociales y económica, rebasando el simple marco jurídico-constitucional. En opinión de Otero, la distribución de la propiedad y la geografía, en México, determinan la naturaleza del gobierno; para afianzar la libertad y la igualdad, en oposición a la servidumbre y esclavitud, dentro de un régimen es indispensable impulsar el progreso económico, la creación de riqueza.

Para entonces Otero ya ha expuesto un amplio diagnóstico del estado en que se encuentra la economía, ramo por ramo ha sido analizado con todo rigor: la agricultura es una actividad pobre y aleatoria; la industria crece con lentitud; las minas se encuentran paralizadas; el comercio, particularmente especulativo está en manos extranjeras; el ahorro se ve ahogado por el consumo; la inversión es nula; más lamentable es la falta de conocimiento de nuestros recursos, pues las estadísticas con que contaba el país eran las hechas por Humboldt en 1804.

En conclusión, el fomento de las diversas actividades económicas, de la prosperidad pública es la 'primera y más indispensable necesidad'.

En cuanto a la organización social, la crítica de Otero aborda sector por sector; la propiedad territorial y una parte del capital líquido está en manos del alto clero, privilegiado, que además cuenta con un amplio poder jurídico, social y político a diferencia del bajo clero; la otra clase social dueña de capital eran los comerciantes, prestamistas, especuladores, monopolizadores; la aristocracia territorial, por su parte, carente de influencia política y aislada en las grandes ciudades, abandonaba sus propiedades al cuidado de administradores en detrimento de la producción agrícola su preocupación es de status nobiliario.

En este cuadro social, Otero hace mención especial al ejército, si bien carente de influencia durante la dominación española, tras la independencia política cobra una mayor dimensión, al lograr cohesión orgánica, participación e influencia en la política y privilegios basados en los fueros. La capa más numerosa de la población, era, mas que una clase -decía Otero-, una masa amorfa sin consecuencia, inmersa en la ignorancia, aislada, sin movimiento por sí sola.

En este cuadro social, la clase media juega un papel importantísimo para impulsar el progreso, en oposición a las clases altas que querían el retroceso a la sociedad colonial. En su opinión "la clase media que constituía el verdadero carácter de la población, que representaba la mayor suma de la riqueza, y en la que se hallaban todas las profesiones que elevan la inteligencia debía naturalmente venir a ser el principal elemento de la sociedad, que encontraba en ella el verdadero germen del progreso y el elemento político más natural y favorable que pudiera desearse para la constitución de la República" (103).

Este cuadro socio-económico, aunado a la preocupación por la seguridad personal, a la igualdad frente a la ley, a la abolición de privilegios y exclusivismos es el leit motiv de Otero, es su lucha contra el centralismo y conservadurismo. Por ello disiente de la mayoría e insiste sobre la importancia de definir la forma de gobierno más adecuada al país:

"Sin la organización de un buen gobierno no es posible ni la existencia y realidad de unas buenas leyes, ni por consiguiente el progreso material y moral de la sociedad, se ve muy bien cuan grande, vasta e importante es la cuestión que se ocupa de la forma de gobierno y de los poderes públicos; siendo de advertir, que esta cuestión es doblemente complicada entre nosotros, porque tenemos que examinar, no solo todas las cuestiones consiguientes a la naturaleza, división y equilibrio de los poderes públicos entre sí, sino también en la manera de repartir esos diversos poderes sobre la vasta extensión de la República; de tal suerte, que el conjunto de las autoridades nacionales sea un todo armonioso, y a más satisfaga las necesidades de cada una de esas partes, que tienen indisputablemente un derecho igual para ser atendidas" (104).

Otero procede entonces a comparar las facultades que tenían los Departamentos bajo el centralismo con las que otorgaba el proyecto de la mayoría, concluyendo que sólo se dió a estos los que se llama el derecho de iniciativa y se les aumentó el derecho de arreglar los trámites secundarios de los juicios y la organización de sus tribunales. Entonces preguntaba sí para esto se había destruido la Constitución de 1836.

Analizando el voto de la mayoría, Otero señala que el poder del Congreso de la Unión es omnipotente y sujeta a los Departamentos en tal forma que ni aún en las épocas más centralistas estaban en condiciones similares, incluso quedaban expuestos a la pér-

didada de atribuciones que el centralismo les aseguraba. En cuanto a los recursos de los Departamentos, el Congreso dividía las rentas en generales y particulares, por lo que estos quedaban sin garantías para la protección de sus recursos, ante la voluntad del poder central.

Como se ve Otero analiza la falta de equilibrio entre el poder legislativo de la federación y el de los Departamentos y concluye que el voto de la mayoría instituye el centralismo con las más vanas apariencias.

Sin embargo, la causa liberal se ve a cada momento más amenazada por la dictadura; por un lado, el presidente provisional dispuso que se declararan como 'sediciosos, subversivos y comprendidos entre los delitos de traición a la patria' algunos artículos aparecidos en la prensa que cuestionaban el poder absoluto, la constitución y la libertad del Congreso entre otros.

Por otro lado, el ejército del norte inquiriere sobre la forma de gobierno que más conviene al país y la envía al Congreso, quién al discutir en pleno los dos proyectos ya referidos resolvió devolver a la Comisión de Constitución el caso, lo que dió origen a la elaboración de un tercer proyecto y con ello el pretexto ideal para la disolución del "Congreso Rojo", como lo llama Arrangoiz, el 19 de diciembre de 1842.

La división liberal fue aprovechada por la facción militar para establecer un gobierno de facto auspiciado por Santa Anna. La supresión del constituyente significaba la pérdida de representación nacional, la ausencia de un cuerpo que expresara los intereses sociales dentro del Estado, cuya existencia misma se cuestionaba; con ello el gobierno perdía su legitimidad, razón por la cual Braco nombró una Junta Nacional Legislativa, llamada también Junta de Notables, pues en ella se agruparon los propietarios conservadores, clérigos, militares, algunos abogados y hombres ilustrados. Se compuso de 80 individuos bajo la dirección del general Gabriel Valencia y el arzobispo Manuel Posada en la Comisión de Constitución.

Como se vé una vez más el clero y ejército se adjudicaban la máxima representación nacional, y sus intereses particulares pretendían hacerlos política nacional.

Dicha junta se instaló el 6 de enero de 1843 y en cinco meses concluyó la nueva organización política del país en el documento denominado "Bases de Organización Política de la República Mexicana", expedida el día 6 de junio de 1843, por las que la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de gobierno representativa, popular (art.1°)

Emilio Rabasa no pudo ser más preciso al opinar que "La carta del 43 es un absurdo realizado: es el despotismoconstitucional. En

ella el gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo... el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el Presidente ninguna; y sin embargo no hay gobierno de gabinete, pues el Presidente puede proceder como bien le plazca, (su) autoridad (lo es) sin límite (al estar facultado para) iniciar leyes excepcionales para la organización política de señalados Departamentos cuando lo tenga por necesario" (105)

Como corolario a lo anterior, las Bases conservaban expresamente los fueros eclesiásticos y militares. La burla mayor del despotismo ocurrió cuando Santa Anna resultó electo presidente constitucional, por elección directa, y no se presentó a rendir su protesta como tal, por lo que el Congreso nombró a Valentín Canalizo como presidente interino.

Tal parece que se hizo una constitución a la justa medida del hombre que jefaturaba a la facción en el poder. En este contexto, cabe reflexionar que sí con las siete leyes se separó Texas, con las Bases estaba por abrirse una guerra que nos llevaría directamente a la pérdida de casi la mitad del territorio nacional, a manos de un sistema capitalista en plena expansión: el norteamericano.

Sin lugar a dudas estos son los años más críticos y difíciles que registra la historia del país, precisamente entre octubre de 1841 y junio de 1848, es decir en 7 años el poder ejecutivo cambia de titular durante 18 veces, las más de ellas a manos de Santa Anna: asombrosa inestabilidad y dominio de la presidencia causados por un solo hombre.

En forma paralela y contrastante los Estados Unidos solo tienen dos presidentes: John Tyler y James K. Polk.

Nuestro personaje reiteraba constantemente el retorno a la campaña de Texas, lo que le ayudó a formar un ejército numeroso, exigir recursos (incluso del clero) para financiar sus proyectos. "Gobernaba del modo más arbitrario, pero el temor de volver a caer en poder de los hombres de 1828 y 1833 hacía que se toleraran su inmoral administración y su despotismo, pues mantenía el orden público" (106), y por el orden se justificaban todas las guerras.

Buscando limitar este ejercicio absoluto del poder, la Junta Departamental de Jalisco, apoyada por el jefe de las fuerzas armadas -Mariano Paredes y Arrillaga- solicitó al Congreso recién instalado que exigiera cuentas al Ejecutivo provisional tal y como lo señalaba la sexta de las Bases de Tacubaya.

El Congreso sancionó dicho movimiento, desterró a Santa Anna y nombró presidente interino a Arrillaga, quién tenía en mente es-

tablecer un gobierno monárquico y para las clases pudientes; su pensamiento lo sintetizaba en estos términos: "Busquemos a las clases acomodadas, que son en política lo que en la guerra los generales; obremos de acuerdo con ellas y el problema está resuelto" (107). La lucha de las facciones y las ideas de los grupos y de los intereses se tornaba cada vez más tensa; liberales y conservadores con perfiles más acentuados se enfrentan y desgastan de nueva cuenta.

A mediados del mes de junio de 1846, el Congreso extraordinario había nombrado a Paredes Arrillaga Presidente constitucional, motivo por el que Mariano Salas se pronunció militarmente a principios de Agosto, desconociendo con ello a dicho cuerpo legislativo; acto seguido asume de facto el poder Ejecutivo y lanza la convocatoria para un nuevo Congreso siguiendo las leyes electorales de 1823, con el propósito que elaborase una nueva constitución conforme a los principios federales, precisando poco después que también estaría facultado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia y cuyo objeto sea el interés general.

Bajo la influencia de hombres liberales como Cresencio Rejón y Gómez Farías, Salas llama del destierro a Santa Anna quien ahora se manifiesta liberal- y enemigo de la monarquía.

En su discurso inicial ante el Congreso, Salas señaló: "Los estados de la federación recobraron sus antiguas libertades... bien persuadido (el gobierno federal) de que sólo la administración local puede producir la vida, el movimiento y la regularidad en una república de tan extenso y variado territorio como el nuestro, nada ha omitido para hacer verdadero y fuerte el principio federativo" (108).

El nuevo presidente nombró a Gómez Farías, titular del Ramo de Hacienda, quien no tardó en delimitar las rentas federales y devolver las propias a los Estados; igualmente insistió sobre la ocupación de los bienes eclesiásticos, lo que se aprobó a principios de 1847.

En el Congreso electo en 1846, donde fue claro el predominio de los liberales puros, se recomendó la reforma a la Constitución, proponiendo la simple adopción de la de 1824, pero fue de nueva cuenta la influencia de Mariano Otero, a través de su voto particular, quien admitía dicha adopción pero con algunas reformas, entre las que destacan la introducción del juicio de amparo con el que se pretendía hacer efectivas las garantías individuales.

Por otro lado señalaba que la Constitución no debía dejar a las leyes secundarias o a las constituciones estatales la determinación del proceso electoral y por tanto de las modalidades del

sufragio, tal como lo hacía la de 1824; entonces señaló que la idea de exigir cierta renta anual como requisito para gozar de los derechos del ciudadano resultaba inconveniente porque para que fuera justa sería necesario variarla respecto de las diversas profesiones y localidades de la República.

Por ello propuso que se debía conceder el derecho de ciudadanía a todo mexicano que hubiese cumplido 20 años de edad, sin antecedentes penales, con un modo honesto de vivir y con ello se aseguraría en todos los estados de la Unión el principio democrático de una manera franca y eficaz.

Además sembró preocupación por injertar dentro de nuestro régimen político algún procedimiento de representación de las minorías en el Congreso.

Dentro de su voto expuso que nuestro Derecho Constitucional se resentía del más lamentable atraso en la materia electoral, puesto que apenas había hecho algunos adelantos respecto del sistema adoptado por las Cortes Españolas. Criticó enseguida las elecciones indirectas diciendo que siempre lo habían sido en tercer grado, y demostró con cifras minuciosamente expuestas, que con tan anacrónico procedimiento un diputado podía representar en realidad, como voto de la mayoría, tan sólo entre el 2% y el 13% de los electores populares asentados "Tan espantosa así es la progresión del cálculo en este sistema fatal; tanto así la verdadera voluntad nacional se extravía y falsifica por

la voluntad de los partidos y las aspiraciones personales, al pasar por cada uno de esos grados. Aquí, las observaciones numéricas, las teorías de los publicistas y todos los ejemplos, incluso el de la misma Nación que nos legó ese sistema, concurren a demostrarnos que es necesario tomar otro camino; mucho más cuando ya nos convence la experiencia de que éste ha producido en nuestro país las peores consecuencias. Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo. Por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los Congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo han representado con frecuencia una fracción y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución".

Y agregaba Otero en otro párrafo: "Por más que se quiera, este último mal es de graves trascendencias. La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados es hoy una virtud tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías" (109).

Mientras el Constituyente discutía, en base al voto de Otero, el Proyecto de Reformas, Santa Anna regresaba a la Presidencia

para calmar la inquietud social generada por las medidas del Vicepresidente Gómez Farías. El episodio de 1833 se repetía solo que ahora se decidía suprimir la vicepresidencia, señalando que en caso de sucumbir o caer preso el presidente interino (o sea Santa Anna) le sustituiría el presidente de la Suprema Corte.

El acta de Reformas fué promulgada el 22 de mayo, estableciendo entre otras cosas el sufragio universal, pero no directo, y la supresión de la vicepresidencia; para entonces la guerra con los Estados Unidos fue inevitable y el 2 de febrero de 1848 se fijaron los nuevos límites del territorio mexicano. En virtud de este nuevo lindero se perdió casi la mitad (2 millones de KM²) de la superficie territorial, que comprendió los Estdos de Nuevo México y Alta California, porciones de los estados de Tamaulipas y Sonora y del territorio de la Baja California, además de la anterior segregación de Texas, (110).

El Congreso federal ordinario, electo conforme a la convocatoria del 3 de junio de 1847 pudo proceder a sus sesiones hasta el 30 de abril de 1848, recayendo sobre su responsabilidad la ratificación de los Tratados de Guadalupe-Hidalgo.

La tragedia nacional no pudo menos que estremecer el pensamiento de algunos mexicanos que cuestionaron seriamente la actitud del gobierno al arrogarse facultades no concedidas por la nación para haber cedido partes del territorio y en los términos que lo habían hecho.

En la posguerra, se acentuó la ya crónica crisis del país; la escasez del erario y el déficit persistente eran la cara mas externa de los males nacionales. A simple vista el problema era sencillo: reducir gastos o aumentar ingresos, es decir, se trataba de cubrir un faltante de caja. En el fondo, toda la crisis de la sociedad se concentraba en ello.

La administración pública fue un fiel reflejo de lo anterior, la falta de titulares para los diversos ramos fue la nota característica: Luis de la Rosa ocupó en varias ocasiones más de un ministerio; el presidente Peña y Peña (27-Ix al 13-XI-1847) tuvo que hacerse cargo de los cuatro; el presidente Herrera (1848-1851) tuvo ocho ministros de Hacienda en tres años.

Nuestros hacendistas tenían que hacer sus ensayos en la bancarrota, su tarea era pagar a todo el mundo y su deber llenar las arcas públicas sin exigírselo a nadie; la hacienda pública se redujo a las contribuciones que daban los estados.

Nunca fue más certero el juicio de Alamán al señalar que "es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos". (111)

Al comenzar la década de los años cincuenta, la situación era más grave que nunca, el importe de la indemnización recibida de los Estados Unidos ya había sido gastada; el Congreso, por un lado,

negaba al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en la materia y, por otro, empezaba a discutir los presupuestos de la Federación buscando introducir elementos de orden contable.

Al iniciar el año 1851 hubo elecciones para designar Presidente Constitucional pero ninguno de los contendientes obtuvo mayoría por lo que el Congreso se inclinó en su decisión por Mariano Arista, quien buscó en diversas ocasiones la autorización del legislativo para obtener recursos y con ello el desahogo de la Hacienda Pública.

A finales de ese año informó que si bien no se habían realizado grandes obras, tampoco habían aumentado las desgracias, 'las cuestiones administrativas y sociales se subordinaban al problema de Hacienda', señaló.

Durante 1852, Arista acudió cuatro veces ante el Congreso para presentar informes sobre los asuntos del país, el punto crítico continuó siendo el relativo al erario nacional, por lo que solicitó facultades para proveerse de recursos y enfrentar la situación. El Congreso las rechazó por creerlo anticonstitucional, otorgándole a cambio libertades para elaborar el presupuesto, para reformar la planta de los ministerios, para reducir el ejército, reformar los aranceles, etc.

El 5 de enero de 1853 presentó su renuncia y sin esperar a que fuese admitida por el Congreso salió de la capital, dando a ello

el carácter de una fuga. Después de ésto, ¿que prestigio podría tener la investidura presidencial?

A diferencia de Arista, el magistrado de la Corte, Juan Bautista Ceballos, que había sido nombrado por el Congreso titular del Ejecutivo, sí obtuvo facultades extraordinarias necesarias para contener la ola de pronunciamientos que sacudían al país; esto dió confianza a Ceballos para solicitar al Congreso que se declarase convocante.

Naturalmente el Congreso rehusó a lo anterior y la respuesta de Ceballos fue la disolución del mismo por medio de la fuerza armada.

El desenlace de esta situación se dió con el despido de Ceballos, la suspensión de la Constitución y el retorno de Santa Anna a la Presidencia, por el voto de legislaturas y gobernadores. Con él retornaba el predominio y los signos de la dictadura, teníamos presidente pero no constitución: el poder sin límites.

Al jurar como presidente, señaló: "se me comete el encargo de restablecer el orden social, plantear la administración pública, formar el erario nacional ...Dándoseme para esto, es verdad, las facultades necesarias hasta la publicación de la nueva constitución política que ha de formarse; pero la amplitud misma de las facultades es una dificultad más para quien quiere usar de ellas templadamente y con acierto". (112)

La falta de principios y convicciones políticas de nuestro dictador fue mas patente en este momento, su interés radicaba en el ejercicio de la autoridad sin freno alguno, fuese central o federal, conservador o liberal, la historia ya mostraba sus juicios.

El ideario y propósito de los conservadores, los expuso Lucas Alamán, en la carta dirigida a Santa Anna, (113) en la que, lo primero, decía, es conservar la religión católica, único lazo común que liga a todos los mexicanos, cuando los demás han sido rotos; segundo, arreglar lo relativo a la administración eclesiástica con el Papa; nada de inquisición ni persecuciones, pero sí impedir por medio de la autoridad pública la circulación de obras impías e inmorales; tercero, extinguir por completo el sistema federal, todo lo relativo a elecciones populares y gobierno representativo, es decir, nada de congresos; cuarto, establecer una fuerza armada competente para las necesidades del país (persecución de indios bárbaros y seguridad en caminos); quinto, evitar el congresismo, "que nada puede hacer", en cambio ofrecían todo su apoyo en él (Santa Anna), respaldándolo con la fuerza del clero, los propietarios y la gente sensata.

Por otro lado, está la carta que a petición de Santa Anna, le escribió Miguel Lerdo de Tajada, (114). En ella apunta que para enfrentar la crisis no se debía reprimir a la opinión pública, sino por el contrario atender a sus exigencias.

Lerdo destacaba la situación socio-económica por la que atravesaba el país en ese momento: tres o cuatro quintas partes del territorio, señalaba, están sin cultivo; cinco o más de sus ocho millones de habitantes se encontraban en situaciones precarias de vestido, educación y alimentación. Las actividades económicas prácticamente no existían; la agricultura se reducía a unos pocos productos alimenticios; la minería, oro y plata fundamentalmente, era para la exportación; el trabajo estaba estancado. La actividad gubernamental era deficiente en diversos aspectos, los impuestos sin cálculo ni control; la seguridad pública era nula; el crédito interno y externo estaba abatido, las finanzas públicas con déficit, mientras que la fuerza armada "descansa tranquilamente en las grandes poblaciones del centro convertidas en campamentos".

Por lo anterior, Lerdo aconsejaba acertado realizar la reforma económica, sustentándola en estos puntos; supresión de trabas al comercio; mejoramiento de caminos; concesiones para la construcción de ferrocarriles; promover la educación; instruir y moralizar al ejército para que cumpliera sus fines; saneamiento de la administración pública, pero buscando el beneficio de la sociedad; mantener la forma federal; propiciar la reunión del congreso constituyente.

Respecto del clero, sugería llevar a cabo las reformas necesarias (sin especificar cuáles) para corregir los abusos que ese poder

realizaba, aumentando con ellos la miseria de las clases de escasos recursos.

Santa Anna sin grandes cavilaciones señaló sus preferencias al decretar el 22 de abril de 1853 las "Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución", que fundamentalmente se concretaban a la organización de la administración pública.

Con la sección III, art. 10., se dió paso al poder dictatorial al suspender las legislaturas en estados y territorios, bajo el pretexto de organizar los ramos de la administración. El proscrito llegó, nada había olvidado, nada había aprendido -diría Justo Sierra, pero esta sería su última aparición.

El gabinete lo formó con partidarios del centralismo: a la cabeza, Lucas Alamán (Relaciones Exteriores), Teodosio Lares (Justicia y Negocios Eclesiásticos), Antonio de Haro y Tamariz (Hacienda), Tornel (Guerra y Marina): era la representación mas eminente de la intolerancia político-religiosa, y desde la administración pública se reprimirían las tendencias contrarias.

Rápidamente procedió a decretar la centralización de las rentas, debilitando a los estados, mismos que se convierten en Departamentos; elimina la Contaduría Mayor de Hacienda y revive el Tribunal de cuentas característico de la época colonial; restablece los Departamentos como forma de organización territorial y los entre

ga a la autoridad militar, decreta la enseñanza del catecismo en toda la enseñanza del país y otorga su amplio apoyo al clero.

La muerte de Alamán y la dimisión del ministro de Hacienda llevaron a Santa Anna a una mayor concentración del poder, al expedir un decreto por medio del cual prorroga sus facultades extraordinarias por todo el tiempo que juzgara necesario; además, el decreto lo autoriza para nombrar un sucesor mediante un pliego escrito que se abriría a su muerte o cuando él lo determinara, (115).

El gobierno personal quedó así restablecido y el déspota recibió del ejército diversos títulos, Generalísimo, Alteza serenísima, e incluso Emperador; sin embargo, su acción perdió la coherencia y propósitos del buen gobierno.

Los derechos individuales y las libertades empezaron a verse limitados, ilustrativo de ello fueron la llamada Ley de conspiradores, que señalaba los abusos de imprenta cuando atacaran al Supremo Gobierno; la Ley de murmuradores, que consideró como rebelión el hecho de dar alguna noticia; ambas fueron obra del ministro Teodosio Lares que si bien demostró con ello su ceguera política, lo contrastó con su talento jurídico al dar las bases para el arreglo de lo contencioso-administrativo, (116), a través de la Ley y el Reglamento respectivos del 25-V-1853, (117), por

los que se establece la defensa del particular frente a la administración, en lo relativo a las controversias suscitadas de las cuestiones administrativas (obras públicas, rentas nacionales, ajustes públicos, en materia de política, agrícola, comercio, etc.) y los intereses particulares. Las medidas del Ejecutivo llegaron a resultar ridículas y extravagantes, particularmente en lo fiscal, pues estableció contribuciones para puertas, perros, etc.; pero rayó en la locura cuando el descontento social creció y mostró peligro, entonces ordenó incendiar pueblos levantados en armas.

Santa Anna apareció entonces como cruel, opresor y brutal en el ejercicio del poder autoritario, despótico y sin base alguna de apoyo social.

La revolución de Ayutla, de marcado carácter popular, reunió a todos los liberales; sin serlo ella misma, pedía simplemente la democratización de las instituciones de gobierno y un mayor respeto y ejercicio de las libertades y garantías individuales. Con ella se abrió una nueva etapa en la que la estrategia y acción liberal iban a ser determinantes para la historia del país, para la autonomía del Estado y la supremacía frente al poder eclesástico.

El fin de la dictadura Santanista había llegado, con él cayó el estado centralista y se avecinaba la derrota histórica del poder conservador, de los residuos de la herencia colonial.

CAPITULO II

4.- PREDOMINIO LIBERAL Y MOLDE CONSTITUCIONAL.

Algunas opiniones caracterizan a esta época del siglo XIX como una de "anarquía", pretendiendo que fueran las pasiones y ambiciones personales la explicación de la misma; sin embargo tras el excelente estudio de Reyes Heróles no cabe duda que la lucha y polarización de intereses colectivos, de ideas y principios políticos mantiene fluctuante, por un largo tiempo, a la sociedad mexicana entre dos órdenes: el colonial, arraigado por 300 años, que no se liquida con la Independencia, y el que podríamos llamar secularizante, moderno, laico, que no surge con ella.

En ciertos momentos, como ya se ha visto en la parte precedente, la polarización se da en torno al centralismo-federalismo, en otros con la lucha por la igualdad y la conservación de los privilegios, la tolerancia y la intolerancia, pero en el fondo de todo se encuentra el problema de las relaciones Estado-Iglesia. Con la derrota del gabinete conservador (muerte de Alamán y Tornel en 1853) y la dictadura personal de Santa Anna a manos de la revolución de Ayutla, suben al poder los liberales aunque divididos en puros o radicales y moderados en la forma y diseño de la estrategia política para acabar con el conservadurismo.

"El liberalismo nunca constituyó formalmente un partido. Nunca tuvo la rigidez de éstos ni funcionó en alas. Era un movimiento más que un partido; con un amplio denominador común de ideas que aglutinaba voluntades dispersas. Había fracciones y subfrac

ciones con diferencias sobre las ideas, pero más que sobre estas, sobre los métodos para implantarlas".(118)

Las dos tendencias venían actuando en la historia de México bajo un común denominador, ser liberales, pero cada vez aparecían más irreconciliables. Los puros atribuían a la cautela y timidez de los moderados la frustración del programa que en gran parte les era común; a su vez éstos últimos arguían que aún "no era el tiempo" de penetrar, las medidas debían ser graduales. Es entonces cuando Melchor Ocampo señala que en su concepto debían existir tres entidades políticas: progresistas (avance), conservadores (ni avance, ni retroceso) y retrógrados (retroceso), cuestionando lo que eran los intermedios: ¿Qué son en todo esto los moderados? Parece que debían ser el eslabón que uniese a los puros con los conservadores, y éste es su lugar ideológico, pero en la práctica parece que no son más que conservadores más despiertos, porque para ellos nunca es tiempo de hacer reformas, -- considerándolas siempre como inoportunas o inmaduras; o si por la rara fortuna las intentan, solo es a medias e imperfectamente".

"En México, los liberales aún no están bien clasificados porque para muchos aún no están bien definidos ni los principios políticos ni arraigadas las ideas primordiales: buenos instintos de felices organizaciones, más que un sistema lógico y bien razonado de obrar es lo que forma nuestro partido liberal". (119)

El presidente interino, Juan Alvarez, al integrar su gabinete hubo de enfrentar dicha división: por un lado, el General Ignacio Comonfort, Secretario de Guerra y Marina, insistía en que hubiese un gabinete con mitad de puros y de moderados; por su parte el Secretario de Relaciones Exteriores, Melchor Ocampo consideraba que esto provocaría la paralización del gobierno.

Asimismo, Comonfort pretendía la reforma del ejército en tanto que el resto de los liberales demandaban su reemplazamiento por la Guardia Nacional, por lo que éstos se ganaron la hostilidad de los militares quienes así daban su apoyo a Comonfort.

Bajo este recuadro, Alvarez, que había establecido su gobierno en Cuernavaca, Mor., otorgó al Gral. Comonfort facultades extraordinarias para que, atendiera desde la capital los asuntos más urgentes propuestos en Ayutla.

Las fricciones se acentuaron en el momento de preparar la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente; Ocampo, fiel a sus principios, propuso privar a los miembros del clero del voto político, a lo que se opuso Comonfort. Para aquél, "en la administración una vez que se ha conocido el fin, los medios son el todo", (120)

De manera casi unánime, los liberales buscaban constituir al país sobre las bases de libertad e igualdad y restablecer la independen-

cia del poder civil, por ello se juzgó indispensable excluir al clero de la representación nacional, Fué entonces cuando el Secretario de Justicia, Licenciado Benito Juárez, señaló que la experiencia había demostrado que "los clérigos, por ignorancia o malicia, se creían en los Congresos representantes sólo de su clase y contrariaban toda medida que... buscarse favorecer los derechos del común de los mexicanos. En aquellas circunstancias era preciso privar al clero del voto pasivo... (pero) Comonfort no participaba de esta opinión porque temía mucho a las clases privilegiadas".(121) El resultado de estas divergencias fue el desmembramiento del gabinete con las renunciias, primero de Ocampo y luego de Guillermo Prieto a la Secretaria de Hacienda.

Las líneas pura y moderada estaban a la vista de todos. Sin embargo, y en medio de estas diferencias, la avanzada liberal pugnó por lograr la transformación del México tradicional en una sociedad más moderna, y así el Secretario de Justicia promovió en el Consejo de Gobierno la aprobación de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación (expedida el 23-XI-1855) y conocida como 'Ley Juárez'.

Sin incluir todos los propósitos que en materia de fueros persiguían los liberales, con esta ley se suprimían los tribunales especiales salvo los de carácter eclesiástico y militar; estos dejarían de intervenir en los negocios exclusivamente civiles, sin embargo continuarían conociendo de los delitos comunes de

individuos de su fuero, en tanto se expedía una ley que arreglara este punto.

En tanto Comonfort pasaba a ocupar la presidencia bajo el lema de 'orden y libertad', a fines de ese año (8-XII-1855) e integra ba su gabinete con liberales menos exaltados (Luis de la Rosa, José Ma. Iglesias etc.) se preparó el siguiente paso tendente a la separación del Estado y la Iglesia.

Bajo los auspicios del Secretario de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, se expidió el Decreto sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la república, prohibiéndoles la posesión de bienes raíces (art. 25); salvo excepciones señaladas en el art. 8 debían ser adjudicadas a los arrendatarios o venderse en subasta pública, (122)

Esta Ley, también conocida como 'Ley Lerdo', (expedida por Comonfort el 25-VI-1856, tras haber intervenido los bienes de la diócesis de Puebla) consideraba que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento del país era la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública.

Los principios de dicha ley eran económico-financieros, mucho se cuidó de no insertar conceptos políticos, su objetivo era más que movilizar la riqueza, transformar el régimen de propiedad.

"Por medio de esta ley los liberales destruyeron la base del poder económico de la Iglesia, pero también la cohesión tradicional de las comunidades indígenas, las cuales, como corporaciones civiles, eran propietarias de todas las tierras dentro de sus límites".

"En toda la república, durante el verano y otoño, de 1856, los pueblos indígenas sufrieron la catástrofe de perder sus tierras arrendadas. Los indígenas, pasmados, pidieron a las autoridades locales que respetaran sus derechos de propiedad tradicionales; pero no sabiendo bien qué era lo que debían hacer (porque la interpretación de la ley no estuvo nunca clara ni para los mismos funcionarios federales) muchos burócratas provincianos turnaban estas peticiones al ministro de hacienda, Lerdo, el cual invariablemente replicaba que el derecho de los arrendatarios a la compra debía ser protegido y que bajo ninguna circunstancia podía restituirse a los indígenas la tierra que sus arrendatarios estuvieran dispuestos a comprar". (123)

La protesta del cuerpo episcopal no tardó en aparecer y con ello se iniciaba una nueva etapa de la lucha y oposición entre los poderes eclesiástico y civil; en medio de la confrontación abierta y decidida permanecía expectante la mayor parte de la población, eminentemente rural, para quién la tradicional autoridad moral de la Iglesia era legítima, y a derribar esta aceptación social del clero se avocó el presidente Comonfort.

Dada la resistencia de las comunidades indígenas para trabajar bajo los nuevos esquemas de propiedad, el Ejecutivo expidió un decreto por medio del cual se perseguiría la vagancia, convirtiéndola en delito de fuero federal y encuadrado bajo ese concepto a toda persona sin empleo. (124)

En paralelo a estos acontecimientos había aparecido la convocatoria para el establecimiento del Congreso Constituyente de la nación mexicana; el mecanismo electoral por ella establecido fue el mismo de la constitución centralista de 1843. Entre sus defectos antidemocráticos estaba el de que "un solo colegio electoral nombraba todos los representantes de un Estado, lo que excluía la más remota posibilidad de la representación de las minorías en una entidad federal. Organizada una mayoría de electores ella triunfaría necesariamente en toda la elección..." (125)

Llegado el día de las elecciones para nadie fue desconocido que "la población rural no votaba, la urbana e industrial obedecía a la consigna de sus capataces o se abstenía también y el partido conservador tampoco fue a los comicios" (126)

De esta manera la Asamblea se caracterizó por el predominio de los liberales; si bien es cierto que se registraba un mayor número de moderados, los puros ocupaban posiciones importantes, tal como la Comisión de Constitución, presidida por Ponciano Arriga y personajes como Melchor Ocampo, José Ma. del Castillo Velasco entre otros.

Mientras se desarrollaban los trabajos y sesiones para elaborar el Proyecto de Constitución, objetivo fundamental de la Asamblea, en forma paralela este cuerpo legislativo se ocupaba de revisar los actos de la administración Santanista, que lo llevaron a suprimir el decreto que había restablecido la Compañía de Jesús, en tre otras cosas.

Igualmente el Congreso se avocó a examinar la actuación y disposiciones de la administración interina emanada de la Revolución, es decir de la Presidencia de Juan Alvarez y Comonfort.

En tal virtud el congreso pasó a ocuparse del 'Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana', (127), expedido el 23 de mayo de 1856 por el Gral. Ignacio Comonfort en uso de facultades extraordinarias, y por medio del cual se ratificaba el uso de este tipo de facultades del Ejecutivo; su apoyo en poderes discrecionales, incluso en un régimen constitucional; asimismo señalaba que el Presidente no podía ser acusado ni procesado durante su ejercicio y un año después. Es decir se prorrogaba el ejercicio y administración dictatorial.

La oposición que había causado al momento de aparecer este documento fué particularmente de los gobernadores, dado que el Estatuto señalaba que las facultades no concedidas expresamente a los gobiernos estatales y de los territorios se entendían reservadas al poder federal. Sin embargo "el Estatuto (en aras de reafirmar - -

el principio federalista) centralizaba de tal modo la administración pública que sometía al cuidado inmediato del poder general has ta los ramos de simple policía de las municipalidades". (128)

Dado que, y en adición a lo anterior, el Estatuto consignaba aspectos dogmático-constitucionales, al establecer garantías individuales, en el congreso se desataron fuertes críticas y largos debates sobre la actuación del Ejecutivo en ese punto. Por tal motivo, al elaborar su dictamen solicitaron y obtuvieron en la sesión del 13 de junio, la renuncia del Secretario de Gobernación, José Ma. Lafragua, ya que él había refrendado el citado documento.

El corolario era sencillo: "Como el Congreso no podía hacer más ley, que la Constitución, ni el Presidente podía dar leyes sin que éstas no fuesen revisadas, ni dictar disposiciones que no pudiesen ser reprobadas por la Asamblea, resultaba la facultad legislativa en el Presidente y el veto absoluto en el Congreso; el Gobierno con facultades extraordinarias, es decir, la dictadura sometida al régimen parlamentario más cabal, y la Asamblea, que para Constituyente había menester de serenidad, convertida en Asamblea de combate, derribando ministerios y haciendo Gabinetes de Partido".(129)

El proyecto fue aprobado sin mayores comentarios en lo general, dando paso a la discusión de los artículos en particular en dónde se presentaron largos debates y ciertos obstáculos, al abordarse cuestiones tales como si debía expedirse una nueva Constitución o solo restablecerse la de 1824, la cuestión religiosa, la organización política y los linderos del Legislativo y Ejecutivo.

La línea de los moderados era quién proponía restaurar la Constitución Política de 1824 con algunas modificaciones, hubo varios proyectos para lograr esto pero la habilidad en los trabajos parlamentarios de los puros llevaron a que, finalmente, la Comisión de Constitución no se ocupara del Proyecto de los moderados firmado por Arizcorreta.

Finalmente, el 16 de junio, la Comisión de Constitución presentó al Congreso su Proyecto de carta fundamental, considerando que la nación debía adoptar, "después de los días funestos de una dictadura esencialmente inmoral y perversa, la forma republicana, popular y democrática, fundada en la igualdad de los hombres, hermanados por la fórmula del cristianismo", y continuaba: "El gobierno no se instituye para el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la física... el gobierno no debe indagar la verdad, buscar lo bueno y lo justo, (para ello) necesita, pues, apelar a la razón y conciencia pública, y de aquí a la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresa y manifiesta la razón y la voluntad de todos", (130)

Los constituyentes buscaron garantizar, jurídicamente, los derechos del hombre, la organización del poder, la estructura del gobierno y dieron poca importancia, salvo contadas excepciones, hechas con los votos particulares de Arriaga y Castillo Velasco a los problemas sociales de tenencia de la tierra y gobierno local en el México rural.

A partir de entonces, la igualdad entre los hombres sería el valor supremo en la República, se enumeraron las principales manifestaciones de la libertad (de enseñanza, de pensamiento, de imprenta, de petición, asociación, etc.); el domicilio sería sagrado, la propiedad inviolable, la industria y el comercio libres.

Los mitos de la historia la han hecho pasar por una carta altamente liberal, quizás porque con el devenir del tiempo se le adicionó la obra posterior de la Reforma, pero en su momento solo realizó un programa mínimo que no culminó con la separación total de la Iglesia y el Estado. Las medidas adoptadas fueron las siguientes:

- Se estableció la libertad de enseñanza (art. 3o.) sin mencionar limitación alguna;
- La supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos se señaló en el art. 5o., al establecer que la ley no podía autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, por causa del voto religioso.
- Se estableció la libertad de imprenta, de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (art. 7o.)
- Se confirmó la Ley Juárez, relativa a prohibir juicios por tribunales especiales, los fueros y emolumentos que no sean compensación de un servicio público, ni estén fijados por la Ley. (art. 13).
- Se prohibió a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata o di

rectamente al servicio u objeto de la institución, (art. 27), y cuyo antecedente era la Ley Lerdo.

El Congreso había aprobado por amplísima mayoría de votos, y sin mayores discusiones, los artículos anteriores, sin embargo el relativo a la libertad de cultos, causó división en la unidad de criterio respecto a ello.

Mientras los moderados sostenían que la religión católica era el único vínculo que favorecía la unidad nacional, los radicales o puros señalaban que el desarrollo del país se verían favorecido con una política de colonización por extranjeros, a quienes se debería respetar el libre ejercicio de sus credos.

La mayoría de moderados votó por retirar el art. 15 del proyecto y en su lugar se adicionó con el 123, en el que se confirió a los poderes federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, es decir, el ejercicio del patronato.

Lo anterior llevó a que Francisco Zarco, cronista de los trabajos de esta Asamblea, comentara en relación al artículo 15 del Proyecto y 123 de la Constitución: "Tan breve debate, tan considerable mayoría, son la mejor prueba de que no se ha conquistado ningún principio importante. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado quedaron como antes; es decir subsisten la lucha y la controversia entre los dos poderes". (131)

En cuanto a la organización política, no hubo lugar a discusión del carácter federal de la República, señalando, por vez primera, su integración por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; para la forma de gobierno, reiteraba el principio de la división de poderes en los tres clásicos, pero con un congreso dotado de amplias facultades, incluso para someter los actos del Ejecutivo, a partir de la misma supresión de la cámara federal, representativa de los estados.

El criterio seguido por la Comisión de Constitución para suprimir el Senado descansó, tal y como lo señaló en la introducción al Proyecto presentado al Congreso, en la consideración de que constituía un residuo de instituciones aristocráticas y que en lugar de dar facilidades a la marcha legislativa de las Asambleas era la rémora incontrastable a toda reforma y progreso.

"En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía".

De esta manera el Congreso quedaba revestido con facultades para aprobar el presupuesto de egresos de la federación que debían presentar el Ejecutivo el penúltimo día del primer período de sesiones (14 de diciembre de cada año), mismo que se examinaba por una comisión especial durante el receso y presentaba su dictamen el segundo día del segundo período ordinario de sesiones (2 de abril de cada

año. De esta manera podría modificar el plan de trabajo del Ejecutivo y su administración.

Asimismo, el congreso podía crear o suprimir empleos públicos de la federación, legislar en diversas materias tales como colonización, vías de comunicación, postas y correos entre otras.

Sin embargo, por medio de la fracción XXX del Art. 72 se le daba amplísima facultad para expedir todas las leyes necesarias y propias para hacer efectivas todas sus facultades, antecedentes a dicha fracción, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión, es decir se le concedían las llamadas facultades implícitas.

Otro aspecto fundamental que fortalecía la existencia y predominio del Legislativo se derivaba del derecho de iniciar y formar las leyes; derecho que asistía también al presidente y a las legislaturas estatales, reserva la reconsideración de los proyectos que objetara el Ejecutivo para poder finalmente aprobarlos con la mayoría absoluta de los diputados presentes, (arts. 65 al 71).

Así resumidas las facultades del Congreso, daban a éste un espíritu agresivo y vigilante del Ejecutivo. La supremacía del Congreso pretendía poner fin a la dictadura del Ejecutivo y sus facultades extraordinarias, y cuya debilidad era patente en las instituciones que proponía la nueva Constitución.

Electo de manera indirecta, para un período de cuatro años, el Presidente de la República debía recabar numerosas autorizaciones pa

ra su actuación. El gobierno congresional sustituía al presidencial, sin embargo, "no era el nuestro un gobierno parlamentario, porque el parlamento no podía imponer al Presidente un ministerio o gabinete; conservaba aquél su libertad plena en esta materia y todos los votos de desconfianza del Congreso no podían legalmente obligarlo a cambiar de Secretarios". (132)

Efectivamente, entre las facultades otorgadas al Ejecutivo se establecían las de nombramiento y remoción de los funcionarios de la administración pública, agentes diplomáticos, oficiales del ejército y la armada, etc.

Por otra parte, se consideró al Poder Ejecutivo como un peligro para la felicidad de la nación, en tanto poseedor de la acción y la fuerza que podría derivar en el despotismo y la dictadura. Para ello había que limitar su fuerza y subordinarlo al Legislativo, cuyo propósito esencial era lograr "la salud pública", de esta manera se incluye al juicio político para sancionar la conducta de funcionarios públicos, secretarios de estado, jueces, y el propio Presidente de la República. Con ello el Congreso -unicamaral- se erigiría en Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia en Jurado de Sentencia, (art. 103)

Para mantener el equilibrio de las fuerzas activas del gobierno se ratificaba la existencia del Poder Judicial, depositado en la Suprema Corte, cuyos miembros debían ser electos en forma indirecta bajo los términos de la Ley Electoral. (133)

Esta forma de nombramiento, resultaba además de curiosa, un tanto grotesca, en tanto que "la campaña electoral de un candidato a la magistratura no tendría sobre que fundarse, salvo que tomara el tema de elogiar sus propias virtudes, su ilustración y su independencia de carácter... Si los partidos luchan en la elección de magistrados, éstos tendrán siempre carácter y compromisos políticos incompatibles con la serenidad y la neutralidad requeridas en sus funciones... tenemos entre nosotros el obstáculo de nuestro sufragio universal en el pueblo, del cual un ochenta por ciento ignora que existe la suprema corte..." (134)

De los tres poderes o ramas del gobierno, ninguno tenía mayor independencia ni libertad más completa que la Corte Suprema, pues sus fallos no podrían ser revocados ni obstaculizados por alguna otra autoridad. Al establecer la independencia efectiva del magistrado se creaba la primera condición para la buena administración de Justicia, pero para hacer efectivas las garantías individuales fue necesario ratificar la fórmula del juicio de amparo ideada en 1847 por Mariano Otero.

De esta manera se consigna constitucionalmente, bajo las facultades del Poder Judicial, el juicio de amparo en tanto procedimiento por el que se aseguraba el respeto a los derechos superiores de los individuos, que ni la propia ley podría desconocer, y al mismo tiempo se amplía para los casos de invasión de competencias del poder federal, en el ámbito propio de los estados de la República y viceversa.

Además, el Artículo 79 estableció que el Presidente de la Corte sustituiría las faltas temporales del Presidente de la República, toda vez que ya había sido suprimida la vicepresidencia.

Durante la discusión de los artículos en particular, hubo en el seno del Congreso algunas propuestas que solicitaban se abordara la cuestión social más importante del país en aquel entonces, es decir, la organización de la propiedad territorial, altamente concentrada, que redundaba en la miseria de los indígenas, la explotación de peones, y que para esos momentos ya constituía una demanda agraria con tradición propia dados los planteamientos hechos por Hidalgo, Morelos, Fernández de Lizardi, Lorenzo de Zavala, Cayetano Castellanos y su Acta de Jacala, etc. (135)

El artículo 17 del Proyecto de Constitución señalaba: 'La libertad de ejercer cualquier industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto no puede ser coartada por la Ley ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios', es decir, los propietarios no podrían obstaculizar la libertad de trabajo en ningún caso, condicionando con ello el derecho de propiedad.

Lo anterior motivó agudas críticas en el seno del Congreso y la aparición de dos votos particulares que esclarecen la postura liberal en esta materia, considerando que tal proyecto resultaba insuficiente.

Ignacio Luis Vallarta objetó contra el artículo en cuestión en estos términos, "el propietario abusa, cuando sin más título que la influencia de su riqueza ejerce (particularmente en las fincas rústicas) un verdadero monopolio... cuando sin mas ley

que su voluntad destierra de sus posesiones a las personas vecindadas en ellas... cuando sin más razón se opone a que sus -- posesiones sean pobladas. Yo, lo mismo que la comisión, reconozco que nuestra Constitución democrática será una mentira... si los pobres no tienen sus derechos más que detallados en la Constitución". (136)

El voto particular de Ponciano Arriaga, (137), planteó la evolución del concepto de propiedad en el país y con ello el cuadro social que la Comisión había rehusado a considerar: la división y organización de la propiedad territorial.

Empieza por interrogar si ¿Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre y dejamos a la clase más numerosa... en peores condiciones que a los ilotas o los parias?, y afirma que la Constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni examina el estado de la tierra'.

Tras reseñar los despojos y usurpaciones de tierras que han sufrido los indígenas, los procedimientos y prácticas de la hacienda y las tiendas de raya, considera a un hecho político, a la vez que factor de estabilidad para la vida del país. Arriaga -- comprende la importancia de la reforma política en aras de la igualdad jurídica, pero ésta carece de sentido para los propietarios --señaló-- que "son los dueños de la sociedad, (quienes) -- ejercen la real soberanía".

Concluye que el sistema económico no satisface las necesidades materiales de la sociedad, por lo que su transformación debe realizarse pacíficamente (quizás ante el temor de levantamientos aislados en demanda del reparto de tierras, vgr. el de Izúcar), pero para esto 'se necesita que los mismos interesados en sostener el orden antiguo contribuyan ardientemente a la reforma racional, a fin de que se verifique sin perturbaciones ni desórdenes'. Quizás esto fue la utopía de su planteamiento, puesto que el Clero no hubiese accedido a ello.

En base a ello elabora diez proposiciones: en la primera señala que el derecho de propiedad consiste en la ocupación y la posesión teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo ni producción perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano.

Las siguientes nueve proposiciones se referían a aspectos de organización y procedimiento de distribución.

A su vez, el doctor Isidoro Olvera, diputado por el estado de Guerrero presenta un Proyecto de Ley Orgánica sobre Derecho de Propiedad, (138), en el que considera ilegítima las posesiones de buena parte de los propietarios, 'porque basta comparar lo que hoy tienen los pueblos con lo que tenían, según la tradición, después de la con

quista, (concluyendo que) ha habido en verdad una escandalosa usurpación, incluyendo el fundo legal y el agua potable de las poblaciones.

Al considerar que la injusta distribución de la propiedad podría amenazar la tranquilidad pública, proponía una amplia revisión de la misma, siendo tarea del legislador poner remedio a estos males.

Por su parte Ignacio Ramírez acusó a la Comisión del Congreso encargada del proyecto de "haber conservado la servidumbre de los jornaleros... el verdadero problema social es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla, y se reduce a convertir en capital el trabajo.... (lo que permitirá) asegurar al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario". (139)

José María Castillo Velasco, diputado por el Distrito Federal, presentó un voto particular,(140), en el que solicitó la protección constitucional para la autonomía municipal, criticando asimismo el régimen de propiedad de la tierra, sin embargo y al igual que las propuestas anteriores tampoco prosperó ante la línea moderada.

Como se puede apreciar el problema de la concentración de la propiedad, su despojo a los núcleos indígenas y la explotación de peones constituyó una preocupación importante dentro de la corriente e ideo

logía liberal que derivó en su rama social, asociada en su momento histórico por algunos críticos con el socialismo de Proudhon, Leblanc y otros.

En adición a este conjunto de planteamientos ante el Congreso Constituyente aparece la representación que hacen varios dueños de propiedades territoriales contra algunos de los artículos, particularmente el 17, del proyecto de ley fundamental. En tal documento asientan que "ninguna institución humana, ni ley civil, ha creado ese derecho, no puede desterrarlo... la propiedad individual existió antes que todos los legisladores y antes aún que la sociedad, pues es imposible concebir ninguna organización política, sino después de que algunos familias se hubieron asentado en un territorio enseñoreándose de él", (141)

El problema social se podría sintetizar, teóricamente, en dos posturas: una de ellas, sostiene que los derechos naturales, y entre ellos el de la propiedad individual, son anteriores y preexistentes al pacto originario de la sociedad y por tanto ésta debe detenerse ante dichos derechos. La segunda postura ve los derechos naturales surgir a partir del contrato social y por tanto sujetos a la sociedad y susceptibles de regulación social.

Para finalizar con este aspecto, por demás álgido entre los Constituyentes, aparece en la prensa liberal la opinión de José María Iglesias, , en defensa de los propietarios y en oposición al contenido agrario de la ley. (142)

Para él, la restitución de tierras, incluso las municipales, debe hacerse por la vía legal y sobre la base de no hacerlas propietarias más que de los terrenos absolutamente indispensables para los usos de la comunidad.

Iglesias hace patente su anti-indigenismo al señalar que "la falta de homogeneidad en (los) habitantes del país, su división en castas (y) la degeneración de los indígenas que forman la mayoría de la población, son en nuestro concepto las principales rémoras para el engrandecimiento del país".

Al comentar los escritos de este distinguido liberal, Reyes Heróles señala que "Iglesias reacciona como abogado ante un problema que demandaba (al) ideólogo, visionario y político", (143), pues había declarado que "la propiedad no emana de la ley ni de un contrato primitivo, ni tampoco exclusivamente del trabajo y de la producción: pruébese igualmente que el derecho es absoluto, preexistente a las leyes civiles y a los convenios de los hombres. La propiedad no puede ser afectada, su legitimidad no proviene de su extensión ni de su productividad, sino de su título.

El resultado de este amplio debate y confrontación ideológica en torno al artículo 17 del proyecto constitucional derivó en el que pasaría a ser el Artículo 27, en los siguientes términos: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determina-

rá la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su denominación, carácter u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

Para ultimar el contenido de este capítulo, cabría señalar que en los artículos 42 al 49 se consigna una nueva división territorial del país, recogiendo para ello las pretensiones enviadas al Congreso de numerosas partes de la República. Así las partes integrantes de la Federación fueron los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de Baja California.

En lo sucesivo, las relaciones entre gobierno federal y estatal se definían por la tesis originaria, expuesta ahora por Arriaga en estos términos: 'para todo lo concerniente al Poder de la Federación desaparecen, deben desaparecer los Estados; para todo lo que pertenece a éstos desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación'

Paralelamente se establecía la obligación de los gobernadores para promulgar y ejecutar las leyes federales y expedir sus propias constituciones locales.

La Constitución fué jurada el 5 de febrero de 1857, la asamblea clausuró sus sesiones el día 17 de ese mes y el 11 de marzo se promulgó, programando su vigencia a partir del 16 de septiembre siguiente.

5.- LA DICTADURA

El primer Congreso Constitucional del país quedó instalado el 8 de octubre de 1857 y el 10. de diciembre tomó posesión de la Presidencia de la República Ignacio Comonfort, tras su victoria absoluta sobre el candidato de los puros, Miguel Lerdo de Tejada (145), y la presidencia de la Suprema Corte recajó entonces en Benito Juárez, quién con ello devenía en el Vicepresidente de la República.

Si bien es cierto que las tesis de los moderados se habían impuesto durante la estructuración política del país, los liberales puros estaban conscientes que con la Constitución de 1857 no se lograría la revolución social, la transformación política anhelada. En realidad, el Constituyente confió en que fuese el poder legislativo unicamaral el encargado de conducir la vida del país, para acceder a la transformación y definición social, es decir para superar las condiciones de la sociedad fluctuante, entre las órdenes colonial y moderno o laico.

Para ello se revistió al Congreso de amplias facultades en detrimento de las propias del Ejecutivo, buscando así un equilibrio de poderes y cortar definitivamente la posibilidad, incluso teórica, de que resucitase la época de tiranía y despotismo.

En base a ello, los diversos comités legislativos que estructuraban el Congreso pasaron a ocuparse de múltiples asuntos, tales como peticiones de patente para diversos objetos, soli-

citudes y dispensas de trámite, revalidación y equivalencia de estudios y un sin fin de temas que embarazaron la marcha de los Congresos emanados de la Constitución, (146).

Bajo el propósito de debilitar al Ejecutivo, el Congreso y sus comités pasan a desempeñar funciones administrativas; sin embargo, esta situación se tornaba grave y delicada en la medida que se acrecentaba la disparidad entre la urgencia por discutir y en su caso modificar o aprobar asuntos como los del presupuesto, dignos de la importancia del legislativo, y la complicación y lentitud con que los abordaba.

El Congreso al ocuparse por resolver los detalles del quehacer nacional, descuida los fundamentales, como dictar las reglas generales de una política cualquiera, ya fuese la fiscal, educativa, de comunicaciones, etc. y ello trajo consigo el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de cuyas ásperas relaciones se iba a ahondar el desequilibrio, de por sí ya existente, entre ambos.

Con singular claridad de pensamiento y comprensión de los problemas relativos a la organización gubernamental y ejercicio del poder, Melchor Ocampo señaló en su justo momento que, "el poder ejecutivo es la acción, es el movimiento" (147), y con ello planteaba la naturaleza misma de los órganos de gobierno en cuestión: el poder legislativo tiene una marcha len

ta, necesaria para el prestigio y madurez de sus resoluciones, en tanto el ejecutivo, que no vive de la discusión y el debate de ideas tiene una acción continua, y rápida, obrando espontáneamente y plegándose a las circunstancias.

Al reclamar Ocampo la amplitud de acción del Ejecutivo para atender las necesidades sociales, para negociar convenir y vigilar lo concertado, con seguridad lo enmarcaba en las circunstancias por las que atravesaba el país, que necesitaba reconstruir su vida, en lo político y en lo económico, amén que se asistía a lo que sería la última fase de la pugna entre el poder eclesiástico y el secular, es decir el aniquilamiento del orden heredado por la colonia.

A esta tarea de reconstrucción y reorganización se debía abocar el presidente Ignacio Comonfort, sin embargo el nuevo ordenamiento jurídico chocaba con sus pretensiones de conciliar los dos órdenes, las dos banderas, la tolerancia y la intolancia, el pasado y el porvenir.

Al jurar como Presidente Constitucional ante el Congreso, Comonfort señaló su preocupación por lograr una paz firme y estable, pero para ello era necesario "hacer al Código fundamental saludables y convenientes reformas. A este fin el Gobierno os dirigirá muy en breve las iniciativas que estime necesarias".(148). A su vez, la respuesta del Congreso, en voz de su presidente Isidoro Olvera, reiteró la importancia de ape-

garse a la Constitución para evitar la vuelta a la guerra civil, bajo estos términos: "Si la anarquía, si la guerra civil y las desgracias a que conducen estas lamentables situaciones, se debieron en otras épocas a la conspiración del Ejecutivo contra las instituciones, es sin duda, una necesidad imperiosa la de que en la nueva era que hoy comienza para la República, el Supremo encargo de Presidente sea desempeñado conforme a la Constitución". (149)

Ante el dilema de gobernar con lo dispuesto en la Carta Constitucional y provocar la guerra civil, o bien, considerarla nula por impracticable, y conjurar implícitamente la guerra civil, por medio de esta concesión a la sociedad, en protesta contra el nuevo código, Comonfort pide consejo a los liberales destacados y amigos suyos.

Zuloaga y Juárez, señalaron que era imposible gobernar bajo los lineamientos constitucionales, ⁽¹⁵⁰⁾ en tanto Manuel Doblado le aconseja pedir de inmediato al Congreso la reforma a la Constitución, solicitando entre otras cosas ampliar las facultades del presidente (151).

En este contexto y ante la presión de un nuevo pronunciamiento militar y los consejos del Secretario de Hacienda, Payno, para dar el golpe de estado, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para controlar la vida del país, -

sin embargo los acontecimientos se precipitaron con el Plan de Tacubaya que desconocía la Constitución, convocaba un nuevo Congreso Constituyente pero reconocía al Presidente Comonfort, al tiempo que le daba "todos los poderes necesarios para restablecer la paz y dirigir los diversos ramos de la administración".

Es decir se prorrogaba el poder omnímodo, el de "la dictadura más tenaz, la que sabía esconderse; cambiar de rostro y volver a aparecer, la de los grupos privilegiados que aún seguían en pie y con todo el poder económico, político y social necesarios para mediatizar los principios y las conciencias del nuevo orden". (152)

5.1 JUAREZ Y LA SUBORDINACION DEL CONGRESO.

Tras los conocidos hechos que rodean a la Guerra de Reforma o de Tres Años y que dieron la pauta para el desconocimiento de Comonfort y que por tanto Juárez asumiera la presidencia de la República, restaurando así la vigencia de la Constitución Política, se delinearon en el país dos gobiernos paralelos: el Juarista, trashumante, y el conservador, en la ciudad de México.

A diferencia de Comonfort, Juárez era más radical en sus convicciones ideológicas para limitar el poder económico y político de la Iglesia, pero a su semejanza recurrió, con la aprobación del Congreso, al uso de facultades extraordinarias

en detrimento del sistema constitucional, para así asumir el mando de una sociedad en conflicto por lograr su unidad. Como jefe de tal sociedad y situación "asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites".

"Así gobernó de 1858 a 1861, con la autoridad más libre que haya habido en jefe alguno de gobierno, y con la más libre aquiescencia de su gobernadores..." (153)

En este contexto se abre una nueva etapa en la transformación del país, pues bajo el ímpetu liberal se inicia un proceso de Reforma contenida en el 'Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación', (154), firmado por Juárez y sus colaboradores (Melchor Ocampo, Manuel Rufiz y Miguel Lerdo de Tejada), prolegómenos de las ya conocidas leyes de Reforma.

Más que constituir una segunda etapa ideológica, los principios contenidos en este documento ya habían aparecido en las controversias de 1856-57, a saber: nacionalización de los bienes de la iglesia; perfecta independencia entre los asuntos eclesiásticos y los del Estado; libre circulación de la riqueza; supresión de corporaciones religiosas, etc.

El proceso secularizante se inicia con la 'Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos', (155), al hacer entrar al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos..., según reza el Artículo 1o.

Aún cuando la iglesia dejaría de ser propietaria de sus fincas, se le reconocían las inversiones hechas en ellas, asegurándole un interés del seis por ciento sobre el monto de los arrendamientos.

Asimismo la Ley establecía la completa separación de los negocios del Estado y los del clero, y la libertad de cultos.

Once días después se expide, a través del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, la Ley de Matrimonio Civil,(156); el 28 de julio se decreta la Ley Orgánica del Registro Civil, (157), estableciendo jueces, facultados para la averiguación y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en aspectos como nacimiento, matrimonio, fallecimientos, adopción; tres días después se decreta el cese a la intervención del clero en el manejo de cementerios y panteones, (158) congruente con los propósitos de separación, el 3 de agosto se ordena retirar la legación de México en la Santa Sede. (159) .

Tras algunas disposiciones para precisar días festivos, prohibir la asistencia del gobierno a las funciones de la Iglesia, se expide la Ley sobre Libertad de Cultos,(160) , ratificando - la separación Estado-Iglesia. Aquí mismo se define a las iglesias y asociaciones voluntarias, limitando su competencia al - ámbito estrictamente espiritual.

Por último seculariza los hospitales y establecimientos de beneficencia,(161), y extingue las comunidades religiosas,(162).

Por su parte, el gobierno conservador estableció diversas medidas, pero los decretos de ambos 'partidos' solo pudieron ser -- aplicados en regiones ocupadas por sus cuerpos militares; los - conservadores se apoyaban en las tropas regulares del ejército, en tanto los liberales en las milicias estatales.

Al iniciar el año de 1861, Juárez ocupa la capital poniendo -- fin a la lucha y transitando de su interinato a la elección -- constitucional como Presidente de la República, por mayoría -- absoluta (163), para el período 1861-1865.

En su toma de posesión Juárez advirtió a los ciudadanos que -- cualquier rebelión contra su gobierno sería reprimida con la - fuerza pública: "No me permitiré un solo acto que conculque de rechos legítimos, pero seré severo e inexorable con los transgresores de la ley y con los perturbadores de la paz pública" (164)

Cualquier programa de gobierno debía iniciar una obra de reorganización en la administración pública al tiempo que -- alentar las actividades económicas.

Tras la guerra civil, la bancarrota de la hacienda pública era más aguda y evidente que nunca, el Congreso dió facultades extraordinarias en esta materia al Ejecutivo quien elaboró la Ley para el arreglo de la Hacienda Pública, aprobada por el Legislativo el 17 de julio, planteando entre otras cosas la suspensión de pagos al exterior por un período de dos años. A su vez los acreedores no transigieron con el gobierno mexicano y pasaron a la intervención armada; esta fue "una de las más monstruosas empresas registradas en los anales de la historia internacional", (165) diría Marx.

En el extranjero, Pierre Joseph Proudhon rechazó la intervención francesa al opinar que "los mexicanos intentan constituirse en República Federativa; no quieren oír hablar de príncipes, ni alemanes ni españoles, y, por otra parte, resulta que su presidente actual, Juárez, es el más capaz, el más honrado, y el más popular que hayan tenido nunca" (166)

Ante una sociedad en peligro, el Congreso otorgó de nueva cuenta facultades extraordinarias al Presidente dándole un amplísimo poder, así, autorizó a los gobernadores para aprehender a las -- personas que fomentasen la reacción o atentaren contra la paz -- social.

El mismo Congreso, por decreto del 11 de diciembre de 1861,(167), suspendió las garantías individuales y revistió omnímodamente al Ejecutivo para que, 'sin más restricciones, dicte cuantas providencias juzgase necesario para salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma.'

Frente a las pretensiones de los conservadores, la ocupación -- francesa y el proyecto de monarquía para Maximiliano, el Congreso prorrogó en varias ocasiones las facultades concedidas al -- Presidente, dada la imposibilidad de funcionamiento del orden -- constitucional y los poderes públicos.

El mismo Juárez expidió dos decretos a fines de 1865,(168), prorrogando, por uno de ellos, las funciones del presidente de la República, es decir su propio período, así como el de su eventual sustituto, hasta que se restableciese la paz y pudieren -- efectuarse elecciones. Por otro lado, hacía cesar en sus funciones al presidente de la Suprema Corte, Jesús González Ortega, quien había huido a los Estados Unidos en la etapa más crítica de la lucha y pretendía regresar a sustituir a Juárez.

"No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto del 11 de diciembre... ningún obstáculo encontró -

en su áspero camino que no fuese allanable; sustituyó al Congreso, no solo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al presidente de la Corte Suprema; y fué más allá: sustituyó no solo al Congreso, sino al pueblo, -- prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la ley de diciembre le prescribía como restricción y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la Patria" (169). Además de sobreponerse a la intervención francesa, recibió los beneficios del segundo Imperio, en el sentido que afianzó los principios del liberalismo, pues Maximiliano -- era un liberal afiliado a las logias francmasónicas y por ello mantuvo en vigor la ley Lerdo, la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la libertad de cultos, el registro civil; además forzó a los campesinos sin tierra a trabajar en las haciendas o fábricas.

Al concluir la lucha, México padecía graves problemas financieros, económicos y sociales, aún era patente la existencia de sociedades inconexas, de una desintegración nacional, dada la falta de caminos y medios de transporte además de su alto costo; estratificación social sobre las bases de ocupación y grupo étnico; economías locales basadas en el autoconsumo; actividades económicas faltas de producción, salvo el comercio que representaba la principal fuente de capitales; escasa población - 8 millones de habitantes-. (170)

El campesinado del centro del país se encontraba en peores condiciones hacia 1867 -en relación a 1855- comunidades enteras se desintegraron al perder la base de su solidaridad y autosuficiencia económica, es decir, la tierra.

Dadas las características era normal que proliferaran en el país los cacicazgos políticos, desvinculados e insubordinados a las autoridades del centro, cuyo poder resultaba hasta simbólico. Así el clero resultaba ser la única fuerza aglutinante, tanto -- por su estructura interna como por su patrimonio y presencia en el país. La lucha contra esta fuerza nacional pasó a ser un importante factor de unidad política e ideológica que logró superar en muchos casos las tendencias centrífugas de algunas regiones del país. Por ello son frecuentes las opiniones que caracterizan a México desde un punto de vista político y territorial ya que en su vida económico-social la realidad tendía fronteras y creaba abismos casi infranqueables que amenazaron constantemente su unidad como nación.

Sin embargo en la época de la Reforma se registran cambios estructurales determinados en gran medida por el desenlace político, que actúa como factor de estabilidad en un fondo que ya operan nuevos elementos y fuerzas sociales con mayor poder -- (terratenientes, clases medias emergentes, burguesía comercial) y que no tardarán en llegar a una fase de crecimiento económico.

En este contexto Juárez convoca el 14 de agosto de 1867 a elecciones para renovar los poderes federales, y en paralelo propone reformar la constitución para restablecer el Senado. El día del acto electoral Juárez incluyó un referendun, inconstitucional, para preguntar al pueblo si aceptaba dicha reforma, pero el Congreso desechó los resultados por ilegales.

El 8 de diciembre de 1867 abría sus sesiones el IV Congreso Constitucional, y declaraba como Presidente Constitucional, al Lic. Benito Juárez, que había obtenido un 72% de los votos frente a Porfirio Díaz, en tanto Sebastián Lerdo de Tejada asumía la Corte Suprema.

En esa ocasión, Juárez señaló ante los legisladores que por la Ley del 27 de mayo de 1863 se había concedido el uso de facultades extraordinarias al Ejecutivo hasta 30 días después de la reunión del Congreso, o antes si terminaba la guerra con Francia.

Sin embargo, declaraba renunciar al uso de ellas salvo que "si ocurriese algo por lo que fuese necesario dar mayor acción al gobierno -señalaba- no dudo del patriotismo de los representantes del pueblo que le prestarán su auxilio y cooperación, dictando las medidas que su prudencia y alta sabiduría estimaren convenientes". (171)

El orden constitucional quedaba restablecido, la República restaurada y la obra de reorganización por delante en todos los campos, desde la vida municipal hasta las relaciones exteriores.

En el aspecto militar redujo el número de la tropa al pasar de 80 a 20 mil elementos, repartidos en 5 divisiones y retirando a los generales en jefe el uso de facultades direccionales; se arregló el pago de la deuda; se reorganizó la Hacienda Pública, se buscó reducir el peso de las alcabalas sobre el comercio; se reformaron los programas educativos bajo los principios del positivismo -introducidos al país por Gabino Barreda- pues en opinión de Juárez era conveniente "mexicanizar el protestantismo conquistando a los indios; estos necesitan una religión que los obligue a leer..." (172). También fue objeto de reforma el sistema impositivo al crear 'el Timbre' para transformar la base de nuestras rentas y hacerla interior, principalmente; restableció las alcabalas, buscó nivelar el presupuesto y perseguir el fraude y el peculado, hasta donde fuera posible. Ese era su programa.

En medio de ello, subsistía el conflicto de competencia y facultades del Ejecutivo y el Legislativo, pues algunos casos requerían solución urgente, como el de las comunicaciones.

En uso de facultades extraordinarias Juárez renovó la concesión, hecha por Maximiliano, para construir el ferrocarril de la ciudad de México a Veracruz; el Congreso revoca tal concesión y propone otra, pero hacerlo le llevó un año. ¿Por qué? "La Cámara no se limitaba a discutir y resolver cuestiones como la de si el financiamiento de la obra debía ser por fuerza interior o si debía acudir al exterior para conseguirlo. La Cámara no se limitaba

a discutir y resolver sobre si la obra debía recibir o no un subsidio oficial, y si lo recibía cual debía ser su naturaleza, su monto y la forma de pagarlo... si el concesionario podía o no hipotecar la vía para garantizar algún préstamo... La Cámara examinaba discutía y aprobaba las tarifas específicas, los pesos y centavos que debía pagar el transporte de una arroba de maíz o frijol... y llegó el día en que la Cámara se enfrascó en un debate interminable sobre las ventajas y desventajas técnicas y económicas de las vías ancha y angosta. Y esto se repetía a propósito de las solicitudes de concesiones ferrocarrileras; de telegrafos, obras portuarias etc." (173)

La actividad y trabajos del Congreso, como se ve, rebasaban la naturaleza del órgano deliberativo, excedían el campo legítimo de interés y autoridad de los representantes del pueblo, o sea, de los principios generales a que debía circunscribirse cualquier política, incluida por supuesto la de concesiones. Esto a su vez ocasionó que el Congreso olvidase, o en el mejor de los casos pospusiera, el análisis y promulgación de leyes complementarias a los postulados constitucionales que varios de sus artículos exigían, de lo contrario la carta fundamental quedaba trunca, y el resultado fue bien pobre: "En los años de la República Restaurada, solo se aprobaron dos leyes orgánicas, sobre libertad de prensa, reglamentaria de los artículos 6 y 7 ..., y sobre el recurso de amparo" (174)

De esta manera quedaron imprecisos y sin reglamentación artículos como el 116 que obligaba al Ejecutivo Federal a prestar el auxilio de su ejército a los Estados en caso de trastorno o de sublevaciones interiores. Esto permitió fortalecer el poder central a expensas del local.

También quedaron sin reglamentar, el Artículo 72 en su fracción XIX que facultaba al Congreso para arreglar lo relativo a la guardia nacional, y el artículo 96 que dejaba a la ley secundaria establecer y organizar los tribunales del poder judicial, y que a la larga acabó con su independencia, como veremos más adelante.

Como se puede observar, las relaciones y desequilibrio entre los órganos del poder se daban en el terreno de los acontecimientos y no precisamente en el de las leyes, en el plano de la teoría de la división y equilibrio de poderes, como había propuesto el barón de la Brede y Montesquieu.

Para Juárez, la reorganización de la República, la consolidación de la paz y el desarrollo económico dependían en gran medida de la observancia al pacto federal por parte de los funcionarios federales y estatales, es decir, el respeto del poder federal a los derechos de los estados y viceversa, aunque ello precisó recurrir al uso de facultades extraordinarias.

Tras las sublevaciones en los Estados de Sinaloa y Tamaulipas por irregularidades en las elecciones locales y cambio de autoridades, Juárez reafirma y refuerza la posición del poder federal al intervenir en el estado de Yucatán para reimplantar el orden constitucional, (175).

Poco después lo hizo en Coahuila y declaró en estado de sitio a los de Aguascalientes, Tlaxcala, Querétaro, Jalisco y Zacatecas, con lo que se daba a la autoridad militar facultades para suspender garantías y sustraer funciones al gobierno local.

En paralelo decretó el surgimiento de los Estados de Hidalgo y Morelos, con las consecuentes reformas a la división territorial y política del país.

Ante esta situación, Juárez sostiene ante el Congreso que debe corresponder a ese órgano "dictar las reglas para normar la conducta del ejecutivo en esos graves asuntos que afectan las bases esenciales del sistema federal" (176), pues se debía tener presente que el gobierno federal se encontraba ante dos peligros: tolerar desórdenes cuando se le pide su remedio, y por otro lado, el de violar la independencia de los estados. Citando los ejemplos de intervención federal en las entidades, Juárez envía una circular a los gobernadores, (177), proponiendo la creación del Senado como medio para consolidar las instituciones del país y su tranquilidad.

El interés de Juárez para lograr la reforma de la constitución lo llevó a 'recomendar' en repetidas ocasiones ante el Congreso las

cuestiones que se encontraban pendientes en las Comisiones del cuerpo legislativo, tales como las leyes de reforma, la creación del senado y otras más.

En términos generales las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo superaron las fricciones y se hizo notorio el buen entendimiento y colaboración entre ambos; a ello sin duda alguna contribuyó, por un lado la derrota definitiva del conservadurismo y las pretensiones del clero, incluso dentro de ese entendimiento fue patente la constante erección de Juárez en autoridad legislativa e incluso en ocasiones en jurado.

Tal como lo advirtió en diciembre de 1867, solicitó y obtuvo, en mayo del siguiente año, facultades del Congreso para suspender garantías individuales y aplicar juicio militar a los trastornadores del orden; en 1869 suspende garantías para "plagiarios y salteadores", en 1870 no faltan facultades de importancia al Presidente en los ramos de Hacienda y Guerra, además que restablece la vigencia de leyes anteriores para someter a los estados y territorios.

Era común que el Presidente se presentara a la apertura y clausura de sesiones de cada período del Congreso, a efecto de precisar y armonizar las relaciones de ambos, de dar cuenta de las facultades ejercidas y del estado de la administración pública.

El Congreso sesionaba regularmente en dos períodos ordinarios, cada año, y en ocasiones había lugar a sesiones extraordinarias, dedicadas

do los trabajos del segundo periodo ordinario a decretar los gastos y recursos que formaban el Presupuesto gubernamental.

El mismo Juárez se percató de lo anterior y lo hizo público, en su discurso de apertura de sesiones del 10. de abril de 1871 al señalar: "Volveis al ejercicio de vuestras funciones legislativas el día mismo designado por la Constitución, como lo habeis hecho en los periodos anteriores. Esta regularidad en vuestros trabajos demuestra que nuestras instituciones políticas se consolidan cada día más..." (178)

El ejecutivo aprovechaba estas ocasiones para excitar el interés y trabajos del Congreso y sus comisiones, integrado por un total de 227 miembros, (179), nombrados por cada estado.

Al abrir sus trabajos el VI Congreso Constitucional, Juárez recomendó centrar su atención en los diversos ramos de la administración pública, que a juicio del Ejecutivo requerían atención inmediata: en el de Gobernación insistió sobre el establecimiento del Senado; en materia de Fomento, el Secretario del ramo, había presentado iniciativas sobre terrenos baldíos y colonización, ferrocarriles, telégrafos, canales y en mejoras materiales de toda especie; en el ramo de Guerra y Marina recomendaba el establecimiento de buques guardacostas, rearmamentación del ejército; en el ramo de Hacienda sugería atender la exportación de plata y oro y sin amonedar y otras iniciativas tendientes a nivelar los gastos y las rentas de la Federación.

"Para impulsar estos objetivos en cuanto fuera posible, y contando con la subsistencia indispensable de la paz, espera el Ejecutivo la cooperación del Congreso" (180). Mediaba el año 1871 y llegó de nueva cuenta el momento electoral; el pueblo, socialmente considerado, se abstuvo como de costumbre, pero 'el país político' mostró inusitada actividad.

Juárez fue el primero en desplegar su actividad, al enviar al Congreso, apoyado en la seguridad que le daba el voto de la mayoría de diputados, un proyecto de reformas a la Ley Electoral, disponiendo entre otras cosas que el voto fuera individual y que en caso de que el Congreso tuviera que elegir al Presidente de la República se adoptase el criterio de voto por diputaciones.

Como ninguno de los candidatos, (Juárez, Lerdo ni Porfirio Díaz) obtuvo mayoría absoluta, (181), la elección fue perfeccionada por el Congreso en favor de Juárez, 108 congresistas votaron por Juárez, 5 por Díaz y 5 en blanco. Paralelamente, el presidente de la Suprema Corte, Ignacio Ramírez, se proclamaba por la no reelección.

Alguna minoría en el Congreso reclamó que 27 distritos no habían votado, se le atribuyó al Gobierno manejos ilegales para impedir la libertad de sufragio, como la destitución del Ayuntamiento de la capital, pero finalmente se declaró Presidente Constitucional a Juárez y la revuelta estalló en Oaxaca.

Juárez acudió de nueva cuenta a las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, en materia hacendaria y de guerra para sus-

pender garantías contra los sublevados y reviviendo la ley de Comonfort (6 XII 1856) para restablecer y conservar la paz pública, y la Ley del 22 II 1832, para perseguir a los que tuviesen parte en alguna revuelta.

"En la época de Juárez, los Gobernadores eran fuertes, se sostenían por sí solos apoyados en sus adictos, tenían plenamente la responsabilidad de su posición, eran dueños de enfrentarse con el poder central y de rebelarse si era preciso; pero, ligados a él, eran capaces de prestarle una ayuda eficaz o por lo menos de dominar su jurisdicción en caso de revueltas generales, sin distraer ni rebajar por su necesidad de auxilio las fuerzas que el Gobierno Federal debía emplear sobre el grueso de una revolución. Eran o habían sido caudillos con antecedentes en su localidad, mandaban por derecho propio, a semejanza de los caciques inferiores que prevalecían en los distritos, y se reelegían sin necesidad de autorización superior. Juárez los dejaba en libertad de ejercer su poder omnímodo, y cuando se rebelaban o amenazaban desconocerlo, los echaba abajo con la fuerza armada y con la del estado de sitio". (182)

Detrás, como formando el telón de fondo de este recuadro se hallaban los viejos cacicazgos tradicionales, "a dónde no podía llegar aún la acción del gobierno y que se declaraban neutrales, pero que en realidad servían de reparo a la revuelta, los viejos cacicazgos de las sierras de Nayarit, Guerrero, Querétaro, Tamaulipas, Puebla ..." (183)

La autoridad y fuerza moral del gobierno cobraron nuevas energías, los ánimos comenzaban a serenarse, los capitales a entrar en circulación, el pago del ejército se regularizó, lo que en conjunto dió una cohesión creciente al poder.

Con nuevas energías, el presidente busca impulsar la colonización, la irrigación, la libertad de comercio interior y sobre todo las comunicaciones, principalmente de vías férreas.

Juárez había completado tres lustros en el ejercicio del poder y le restaban cuatro años más, cuando la muerte lo sorprendió bajo el poder formidable de las facultades extraordinarias con que siempre gobernó.

"La muerte de Juárez... en los momentos en que se produjo pareció un bien, porque desarmó incontinenti a la guerra civil". (184)

Ante el anhelo generalizado de paz y tranquilidad social subió a la presidencia interina de la República el primer magistrado de la Corte, Lerdo de Tejada, quien poco después fue electo Presidente constitucional sin adversario alguno.

Al igual que sus antecesores, Lerdo obtuvo del Congreso facultades extraordinarias en los ramos de Guerra y Hacienda a fin de asentar un gobierno nacional de cuya eficacia dependería el control de los cacicazgos en las diversas localidades y la consolidación de un po-

der político lo suficientemente desarrollado y fuerte, es decir el del Estado, para imponerse en todos los niveles de la vida social.

A Lerdo le tocó ver la culminación de los esfuerzos juaristas para unir las ciudades de México y Veracruz con lo que sería la primera línea de ferrocarril, así como la constitucionalización de las leyes de Reforma y el restablecimiento del Senado.

El proceso parlamentario para la incorporación de las Leyes de Reforma, iniciado en 1870, culmina el 29 de mayo de 1873 en que por 125 votos contra 1 se aprueba el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales para dicha inclusión de principios. El Congreso de la Unión decretó:

Art. 10. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo relegión alguna.

Art. 20. El matrimonio es un contrato civil... los demás actos del estado civil de las personas son competencia exclusiva de las autoridades del orden civil.

Art. 30. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces, ni capitales impuestos por éstos... salvo lo establecido por el Art. 27 constitucional.

Art. 5o. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Con lo anterior se concluye una importante etapa en la evolución política del país, pues: "La sociedad mexicana es secular por mandato constitucional". (185)

Las adiciones y reformas del 13 de noviembre de 1874 reorganizaron el Poder Legislativo de la nación, depositándolo en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, precisando las facultades del Congreso General y las de cada Cámara. (186)

Dentro de las facultades exclusivas del Senado, destaca la fracción V del Art. 72, inciso B, que le da autoridad para 'Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional... El nombramiento de (éste) se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado'.

Con ello, el restablecimiento del Senado, se daba representación política a las entidades federadas y se creaba un importante medio con el que se armaba el poder central para impedir que los conflictos interiores de los estados pudieran convertirse en movimientos más generales.

Particular importancia adquiere dentro de estas reformas a la constitución, (13 XI 1870), la creación del llamado 'veto suspensivo', a favor del Poder Ejecutivo Federal, al modificarse el

contenido del Art. 71, especialmente en su inciso C que señaló:

El proyecto de Ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen.

Lo anterior en su conjunto vino a fortalecer el papel del Ejecutivo en el texto constitucional, quien sin tener el predominio absoluto obtuvo un amplio margen de iniciativa en la conducción de la política nacional e internacional.

Superadas las agitaciones de 'partidos', y con el restablecimiento del Senado y la redistribución de competencias en dos Cámaras legislativas, se debilitaba la preeminencia de la Cámara popular, por lo que el Ejecutivo igualaba fuerzas con el Legislativo, pero aún quedaba pendiente su enfrentamiento al Poder Judicial, tan libre como independiente, tan político como judicial.

En un breve lapso, el presidente Lerdo vió caer su prestigio acuñado por largos años en su lucha ideológica contra los conservadores, de la popularidad cayó en la impopularidad a lo cual contribuyó su deseo de sostener gobernadores impopulares en los estados, cuyos actos autoritarios llegaron a generalizar la protesta vaga de un indefinible pero profundo malestar público " y la antipatía violenta que inspiraba, en grupos cada vez más numerosos de la sociedad, no el hombre, sino el gobernante". (137)

Ante esta situación y protesta generalizada, hace su intervención el poder judicial, en voz del entonces presidente de la Corte, José María Iglesias, para definir la llamada 'Teoría de la competencia de Origen'. (188) o sea la de las facultades de la Corte señaladas en el artículo 16 para investigar si los títulos de cualquier autoridad, contra la que se interponía el recurso de amparo, eran legítimos; teoría delimitativa por medio de la cual la Corte se constituía en árbitro inapelable de la política del país, en último intérprete de la Constitución.

El primer caso de competencia de origen se había registrado en el año 1871, ante el Juez de Distrito de Hidalgo, (189); en junio de 1872 la Corte había amparado a un quejoso contra actos de un juez de Yucatán, (190); otro caso se registra en octubre de 1873 al entablarse juicio de amparo contra la Ley de Hacienda del Estado de Morelos. En este caso, (191), la corte sostuvo que tenía la facultad de desconocer como legítima a la autoridad que, debiendo ser popularmente elegida, lo hubiese sido, o si en su elección se hubiese violado la constitución general o faltado a las prescripciones de las del Estado.

"Natural era inferir de estas afirmaciones, emanadas de una interpretación sutil, el peligro que corrían con la acción de la Corte los mismos poderes federales; pero no había necesidad de inferencias, porque los hechos hacían con claridad las declaraciones necesarias. En uno de los considerandos de la ejecutoria de Morelos se reconocía

la competencia exclusiva de los colegios electorales superiores para decidir sobre las elecciones de sus miembros, sin revisión posible por parte de la Corte; pero cuatro ministros no estuvieron conformes con esa salvedad, pues profesaban la doctrina de que podía la justicia federal desconocer, por ejemplo, la legitimidad de la elección de un diputado que no tuviese el requisito de vecindad. Esta opinión extrema no contó con la mayoría; pero supuesto que la excepción única que hacía la ejecutoria era la calificación del Colegio Electoral respecto a la elección de sus miembros, no quedaba salvado el Presidente de la República, cuya legitimidad podía desconocer la Corte por los mismos fundamentos que la del juez de letras de Querétaro, aunque la nación cayese en un abismo. Por otra parte, el hecho que la teoría extrema no contara sino con cuatro votos en el tribunal, no bastaba para tranquilizar a nadie; si la persuasión ganaba unos cuantos votos, la corte podía hechar abajo al Congreso y anular todas sus leyes". (92)

Ante esta situación los otros poderes -Ejecutivo y Legislativo- se sintieron amagados y conjuntamente expidieron el decreto de 19 de mayo de 1875, en el que se señaló que sólo los Colegios electorales tenían atribuciones para resolver la legitimidad de los nombramientos que deben hacerse popularmente, y que ningún poder, autoridad o funcionario de la Federación, puede revisar ni poner en duda los títulos de un funcionario federal o de los Estados, procedentes de aquellas resoluciones.

No obstante la Corte siguió empeñada en ensanchar sus facultades; firmemente guiada por su presidente Iglesias, declaró ilegítimas a

las autoridades del Estado de Puebla por el origen inconstitucional de los representantes de los poderes locales". Y ciertamente el decreto era inconstitucional" (193).

La pretendida búsqueda del equilibrio de poderes se volvía más distante, el ejecutivo, con Lerdo a la cabeza, resistía cada vez menos los embates del Judicial, realmente libre e independiente, de los otros poderes y de cualquier grupo de presión, incluso el militar.

Con hombres de la talla de Ramírez, Iglesias, Riva Palacio, Castillo Velasco, Ignacio Mariscal, José Ma. Lafragua, Ignacio Altamirano, Isidro Montiel y Duarte y otra pléyade de juristas, "No solo fue independiente la Corte de 1867 a 1876 sino que sentía el orgullo, hasta la soberbia de su independencia: la Corte como cuerpo y cada magistrado como individuo" (194).

Llegó el momento en que la opinión mayoritaria coincidía en que el Presidente Lerdo de Tejada ya no podía continuar en el poder, sin embargo admitió su candidatura para un nuevo periodo cuando estalló la revolución de tuxtepec en Oaxaca, al frente del general Porfirio Díaz. Entonces los acontecimientos se sucedieron vertiginosamente: Iglesias asumía el Ejecutivo por casi tres meses, tiempo que le llevó a la revolución tuxtepecana controlar la situación interna, someter las tropas del gobierno y dar cabida al régimen de Díaz.

5.2 DIAZ Y LA SUBORDINACION DEL PODER JUDICIAL.

Al asumir la presidencia de la República, Díaz se hallaba comprome-

tido con la revolución que le había apoyado, pero no con ciertos principios ni herencia ideológica alguna: Su programa lo esbozó en la apertura de sesiones del Congreso, del 10. de abril de 1877: "Hoy que la época de la reconstrucción constitucional comienza, deber y muy sagrado de todos los funcionarios públicos es procurar realizar a fuerza de probidad, constancia y de patriotismo esas esperanzas del pueblo. Restablecer por completo el imperio de la Constitución, afirmar la paz, proteger bajo su benéfico influjo todos los intereses legítimos, para desarrollar los grandes elementos de riqueza del país... Una de las promesas más solemnes que la revolución consignó en su plan político fue la de que en lo sucesivo tendrá el carácter de Ley suprema la no reelección del presidente de la República y los gobernadores de los Estados" (195).

Al organizar los triunfadores de tuxtepec las elecciones de 1877, tanto federales como locales, Díaz no intervino y "dejó a los caciques en absoluta libertad para designar o bien ocupar sus respectiva gubernaturas... los caudillos participaron también del pastel tuxtepecano. El de mayor prestigio, el general Porfirio Díaz ocupó nada menos que la presidencia de la República, su com-padre Manuel González se hizo cargo de la gubernatura de Michoacán...

"El equilibrio era perfecto, 7 gubernaturas estaban bajo el control de los caciques e igual número bajo el de los caudillos...

"Al ocupar los caciques sus respectivas gubernaturas, Díaz recu-

rrió a una Ley decretada por Juárez en 1867 que hacía incompatible el cargo de gobernador con el de comandante en jefe de las fuerzas locales, a fin de debilitarlos; de esta manera separaba el poder político del militar" (196)

La armonía con, y entre, los poderes públicos era una gran preocupación del presidente entrante, por lo que solicitaba la más amplia colaboración entre ellos para un objetivo común: "Es una necesidad que todos los poderes públicos unan sus esfuerzos para la conservación de la paz... La uniformidad de miras en la marcha de los poderes Legislativo y Ejecutivo, su recíproca ayuda, su unión y sincero acuerdo, serán garantías de acierto y asegurarán el éxito en el común esfuerzo en favor de los intereses nacionales" (197)

Sin embargo las relaciones con el poder Judicial no eran del todo felices y ahora se hacía más evidente su enfrentamiento; tres acontecimientos nos ilustran esto:

- En las elecciones celebradas en 1877 para ocupar la presidencia de la Suprema Corte resultó electo el licenciado Ignacio L. Vallarta, ocupándose en forma inmediata de la peligrosa teoría de la 'competencia de origen', que había sido determinada en 1874 en el amparo promovido contra las autoridades del Estado de Morelos (vease nota 74). Para ello emitió un voto particular esclareciendo la diferencia entre competencia y legitimidad, prestando con gran lucidez y erudición las consecuencias desastrosas

a que conduciría a las instituciones la facultad de la Corte para desconocer la legitimidad de los funcionarios públicos, deponer gobernadores, disolver Congresos y derribar al mismo Presidente de la República.

Como corolario de estas ideas, decía que, "si el recurso de amparo conducía a semejantes consecuencias, lejos de ser un medio de mantener los derechos humanos, debía considerarse como una institución anárquica, indigna de conservarse en el código supremo de una nación culta. Esta fue en realidad la palabra decisiva que dió cuenta de la pretendida competencia de la Corte para examinar los títulos de todas las autoridades de la República . La Corte parece no haber pensado nunca en que también ella tenía títulos que podían examinarse... olvidó también que si un Congreso puede ser de origen ilegítimo y nulos sus actos, uno de estos es el cómputo de los votos en las elecciones de los altos jueces federales" (198)

La tesis que Vallarta propuso y se aprobó consistió en interpretar el artículo 16 Constitucional en lo relativo a "autoridad competente", tan solo en el sentido de revisar sus actos iban de acuerdo con la Constitución y las leyes que facultaban a las autoridades emisoras, y no en el de examinar las elecciones y los requisitos de legitimidad de las propias autoridades.

- A un mes escaso de haber llegado al poder, el Gral. Díaz intentó nombrar a los jueces de distrito y de circuito basándose, según decía, en la tradición, (199).

En mayo de 1878, a través de su Secretario de Justicia, Protasio Tagle, envió una iniciativa de Ley al Congreso, reglamentaria del art. 96 de la Constitución para otorgar al Ejecutivo Federal el derecho a nombrar a los jueces de distrito y de circuito. Al mismo tiempo, la Suprema Corte envió otra iniciativa arrogándose ese mismo derecho.

Conforme al art. 65 constitucional, el Congreso rechazó la iniciativa de la Corte, pues el derecho a iniciar leyes correspondía al Ejecutivo y al Legislativo federal y local. El Supremo Tribunal contestó altamente indignado y decidió revocar las licencias de tres magistrados que ocupaban al mismo tiempo puestos en el gabinete: Tagle, secretario de Justicia, Trinidad García, en Gobernación y Vallarta en Relaciones Exteriores. Los dos primeros renunciaron al Judicial para continuar como Secretarios de Estado, en tanto Vallarta decidió continuar como magistrado de la Corte, y con ello la aspiración de un proyecto político por delante: la presidencia de la República, además de seguir controlando el estado de Jalisco, del que había sido gobernador años atrás.

A fines de 1878 el Congreso aprobó una Ley por medio de la cual otorgaba al Ejecutivo el derecho a presentar una terna por cada vacante de juez de distrito o circuito, reservando la elección del titular a la Suprema Corte de Justicia.

- Otro ataque del Poder Ejecutivo al Judicial se llevó a cabo con las reformas constitucionales de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 por las que se reestructuró la Suprema Corte, y se reservó al Ejecutivo Federal el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público y del Procurador General de la República.

Por último debe referirse que junto con Díaz, Manuel González promovió los mecanismos para suplir las faltas temporales y absolutas del Presidente de la República, y aparecidas en las Reformas a la constitución de octubre de 1882, estableciéndose que sería el Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente quien pasaría a ejercer el ejecutivo. Así, el Poder Judicial, más exactamente, el presidente de la Corte, veía cortadas de raíz sus pretensiones políticas.

En su conjunto, estas medidas constituyeron un avance significativo para la consolidación y predominio del Ejecutivo en sus relaciones con los otros poderes, pues ahora se posibilitaba la intervención del Ejecutivo sobre el poder encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución: el judicial.

El equilibrio de poderes quedaba asentado teóricamente, pero en la realidad cotidiana e interrelación de los tres clásicos, el ejecutivo sería quien poco a poco iría controlando cada vez más la vida y acción de los otros poderes de la unión: el ideal del equilibrio se había roto definitivamente en la práctica.

El afán propio de los caudillos de prorrogar su ejercicio en el poder llevó a Díaz a promover en 1878 la primera de cuatro reformas al art. 78 constitucional, señalándose que el Presidente entraría a ejercer su encargo el 10. de diciembre, para un periodo de cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia hasta transcurridos cuatro años. De igual manera se prohibió la reelección de los gobernadores.

El propósito de la reforma era claro: liquidar las aspiraciones presidenciales de varios caciques, como Jerónimo Treviño de Nuevo León, y de Ignacio L. Vallarta de Jalisco, a la vez que manipular la elección de su sucesor, Manuel González, a través de las Juntas de Distrito. Con esto se dió inicio a un proceso mediante el cual se fortalece la figura de Díaz en la Presidencia de la República y que llevan a confundir al órgano, con su titular: Era la época del poder personal.

El régimen gubernamental de los años 1880 a 1884 estuvo administrado por el Presidente Manuel González, sin embargo la dirección del mismo quedó en manos del Secretario de Guerra y Marina, Gral. Porfirio Díaz, desde donde buscó la manera de allanar el camino para su retorno a la vida política, así promovió en 1883 la reforma constitucional para ejercer un mayor control sobre la libertad de prensa, por la que tanto habían luchado los liberales.

Conforme a lo estipulado originalmente por el art. 7 constitucional, los delitos de imprenta serían juzgados por dos tribunales,

uno que calificaría el delito y otro que aplicaría la ley y, designaría la pena. Ambos tribunales eran populares, pero con esta reforma los delitos de imprenta cayeron en manos de los tribunales ordinarios del Poder Judicial, donde el Ejecutivo ya tenía cierta ingerencia.

De inmediato, y durante los siguientes treinta años, la prensa fue denunciada y perseguida por las autoridades oficiales. Al regresar Porfirio Díaz a la presidencia, ideó otros mecanismos para convertir la crítica en apología, de esta manera el gobierno subsidió a periódicos como 'El Imparcial', que terminó sepultando a diarios de enorme tradición como 'El Partido Liberal' y 'El siglo Diecinueve' (200)

Cuando Díaz regresó a la presidencia de la República en 1884, libre de principios extremos, no habló de aspectos revolucionarios, ni de partidos, ni de tolerancia, mas bien se abocó a la aplicación de su "política de conciliación", que si bien no tuvo la aceptación de todos, sí dió oportunidades y privilegios a todos aquellos individuos y grupos con capacidad para presentar una oposición efectiva, política, militar o de cualquier clase, haciéndolos entrar en el campo neutral de su política.

Díaz logró "que sus mayores enemigos potenciales se le unieran. Dió facilidades para que el terrateniente extendiera sus ya extensas propiedades; incorporó al ejército regular a los cabecillas

de las más grandes batallas y a las tropas les pagó bien y les dió absoluta libertad para hacer cumplir las leyes e imponer el orden. Aflojó la presión anticlerical ... ofreció a los intelectuales empleos en el gobierno... (y) sin embargo, había un grupo importante en la estructura de la sociedad mexicana cuya adhesión Díaz no sintió necesidad de cooptar: el campesinado"(201)

Con el pago puntual a la burocracia Díaz pudo sumar el apoyo de ésta al régimen político, y el de los militares lo obtuvo a cambio de conferirles posiciones políticas de importancia (gubernaturas, jefaturas políticas, mandos militares en distritos, etc.) cuyos beneficios imposibilitaban la rebelión.

A todo lo anterior Díaz sumó su capacidad y sensibilidad política para conducir el proceso electoral, para hacer disminuir el interés de los ciudadanos en las elecciones, y esto no fue difícil en un país como México en donde como señaló Pastor Rouaix "la actividad electoral es obra de los candidatos... El candidato es el que forma a sus electores y no los electores al candidato..., el verdadero pueblo fue una comparsa acompañante del político, único interesado en los comicios" (202)

A partir de su segundo periodo de gobierno, y hasta su caída, Díaz se convirtió en el único elector de gobernadores, funcionarios, representantes populares y servidores públicos; siempre cumplió con los preceptos legales establecidos, pues como él decía, "nosotros guardamos las formas de gobierno republicano y democrata, defendemos y guardamos intacta la teoría, pero

adoptamos una política patriarcal en la administración de los intereses nacionales" (203)

De esta manera, y lenta pero efectivamente, fueron desapareciendo las garantías individuales, la autoridad e iniciativa del Legislativo, el espíritu de cuerpo e independencia del Judicial, la autonomía de los gobiernos estatales y la libertad municipal.

Las combatientes agrupaciones políticas de mediados de siglo, la liberal y conservadora habían dejado de existir, "del vivo debate político de los años precedentes, el país pasó a un periodo de lucha por los intereses personales. Las diversas asociaciones políticas existentes en el país... desaparecieron poco a poco y solo prevaleció la ideología del régimen", (204)

El supremo valor individual de la libertad, herencia liberal de los constituyentes de 1857, fué transformado por el positivismo de los ideólogos del porfiriato hacia el "orden y progreso" (205)

Rápidamente se fue desarrollando una centralización político-administrativa a manos de Díaz, es decir del Ejecutivo; así se conformó una estructura política en cuya cima estaba Díaz, y por debajo de él los gobernadores de los estados, proporcionándole medios inmediatos de acción y concentración en el ámbito federal.

No obstante que el Constituyente había adoptado un criterio similar al del principio de la división de poderes para la distribu-

ción geográfica del poder, para la distribución de competencias bajo el marco del federalismo, toda vez que se buscó establecer límites y contrapesos a la acción e influencia del poder nacional, durante el porfiriato se acentuó la tendencia a fortalecer el poder federal y debilitar la jurisdicción local.

Para limitar las invasiones del poder federal, la Constitución revestía a los Estados de plena libertad para administrar todo lo concerniente a su régimen interior, lo que les permitía estructurar sus órganos de gobierno y ejercer las funciones no reservadas por la Constitución a las autoridades federales.

En cuanto al primero de estos puntos el régimen local, permeado por el molde federal produjo un gobierno en el que el gobernador por lo general era, o había sido, cacique o caudillo del Estado; centralizaba todas las funciones y abarcaba la administración de todos los asuntos locales; de él dependían las diversas dependencias administrativas de la localidad, incluida la Tesorería; asimismo bajo su mando estaban los Ayuntamientos, cuyo territorio jurisdiccional era de tal extensión, que resultaba frecuente que la corporación municipal tuviera una autoridad más nominal que real.

Pieza fundamental para el gobierno local era el Jefe político nombrados directamente por el gobernador del Estado, en tanto agentes directos de la administración, sólo cumplían sus órdenes, reforzando así la autoridad de aquél en regiones más pequeñas.

"En la circunscripción del partido que ejercía su autoridad ésta

era suprema, desde el punto de vista administrativo y judicial"

(206)

Asimismo, el Ejecutivo del Estado era el conducto para aplicar las disposiciones federales, mismas que, como veremos más adelante, fueron en aumento en diversos renglones; la reelección de los gobernadores fué paralela a las disposiciones aplicables al Presidente de la República, de tal suerte que la permanencia de aquellos en el ejercicio del poder Ejecutivo estatal pasó a depender de la obediencia y adhesión personal al general Díaz.

A su vez, la legislatura local, con las funciones que le son propias a un órgano de carácter deliberativo y reposado, por lo general se componía de hasta doce miembros. "Un Congreso de doce personas podrá celebrar sesiones con siete miembros presentes en que la mayoría absoluta será de cinco votos; suponiendo que concurren todos, la mayoría será de siete votos... (que) bastarán para hacer una ley sobre los asuntos más difíciles y graves; los mismos (votos) tendrán el poder de sobreponerse al veto del gobernador; y esos siete serán poderosos para deponerlo declarándolo culpable de un delito oficial" (207)

Como se puede ver, la naturaleza misma del Poder Legislativo estatal, es decir la representación de los individuos y habitantes de una determinada circunscripción territorial, se desvirtuó, ya que un número tan corto de miembros no reviste el carácter de un Congreso, sino más bien de un elemento suyo, como podría serlo una

Comisión, de ahí que las posibilidades de un gobierno Congressional en el plano local se hayan atenuado, amén de las facultades extraordinarias de los gobernadores y de la cada vez mayor ingerencia de leyes federales suplantando a las locales.

La libertad para el manejo del régimen interior de los estados, que podía verse amenazado e incluso violado por leyes y actos federales invasores y fuera del marco constitucional, encontraba un elemento adicional de protección en las sentencias del Poder Judicial Federal facultado para resolver las controversias suscitadas entre ambas instancias de gobierno (art. 101); sin embargo, la interpretación constitucional del artículo 14 por parte de las autoridades federales acabó con la independencia del poder judicial en los Estados.

Si bien es cierto que el Congreso de la Unión no podía anular bajo ningún pretexto las leyes estatales, a la Corte federal sí le era posible revocar las sentencias de los tribunales de un Estado si consideraba que no se habían aplicado bien las mismas.

Una vez más fué el criterio de Ignacio L. Vallarta el que prevaleció en la materia al considerar que el artículo 14 constitucional, (208) encerraba en sí una amenaza para el régimen federal, por lo que sostuvo firmemente el vigor absoluto del criterio federal en los juicios criminales y su anulación absoluta en los civiles.

La jurisprudencia sentada a partir de entonces permitió a sus sucesores aplicar el artículo señalado con la mayor amplitud posible a favor de la federación, descuidando y destruyendo la independencia local. De esta manera, se federalizó el derecho común y "mediante las reglamentaciones sucesivas, multiplicadas y minuciosas que se prestó a hacer el Congreso, se arrebató a los jueces locales su jurisdicción privativa, y a los Estados la garantía superior de la independencia federal.

"La Constitución de 1824 contenía un artículo que los constituyentes de 1857 no pudieron des echar por malo, sino que suprimieron porque lo creyeron redundante en una organización federal. Disponía que los juicios comunes se seguirían y fenecerían en cada Estado conforme a sus leyes, hasta su última instancia y la ejecución de la sentencia. Esta es regla elemental en toda nación federada menos en México" (209)

Como se debe recordar, el principio federativo adoptado por los Constituyentes señalaba que para todo lo relativo a los estados debía desaparecer la federación y visceversa, en tal virtud, la justicia federal no debía intervenir en las cuestiones sometidas a los tribunales estatales y menos aún en sus resoluciones, o en todo caso, cuando un expediente fuese turnado a las judicaturas federales tenían éstos la obligación de seguir la jurisprudencia sentada por los tribunales del Estado.

Pero en nuestra realidad, y dada la flexibilidad que permitía en su interpretación el artículo 14, sucedió lo contrario: "en virtud del derecho de revisión que se atribuyó la justicia federal, es lógico que sea la corte quien fije la jurisprudencia, pues no se puede concebir un tribunal revisor obligado a acatar la jurisprudencia de sus inferiores. -'Los Estados son soberanos para dictar leyes en materia de derecho común, pero no para aplicarlas'. - Esta es la extravagante fórmula de nuestro principio federal en materia de justicia" (210)

Lo anterior constituyó un serio desequilibrio en nuestra organización político-constitucional que contribuyó a la concentración del poder en las instancias federales, y por supuesto en el propio presidente de la República.

Además, y en complemento a lo anterior, cuando en algún estado se suscitó un conflicto político, o de otro tipo, Díaz no dudó en desplazar al ejército federal o bien excitar al Senado para ejercer la facultad declarativa de desaparición de poderes, y con ello la posibilidad implícita de designar un gobernador provisional que restableciera el orden constitucional violado en un estado (211)

Dónde se encontró la resistencia a las disposiciones del régimen, Díaz ejerció un último recurso de carácter coercitivo: el ejército, la policía rural; su gobierno requirió fundamentalmente de

un aparato administrativo para cumplir y desarrollar las atribuciones a su cargo y además otro basado en procedimientos represivos. El primero para administrar la prosperidad, el otro para garantizar la inversión e intereses del capital.

Al conformar un poder fuerte, capaz de imponer sus decisiones a todos los rincones de la sociedad, del territorio nacional y de las esferas políticas, Díaz da un gran paso para lograr la unificación del país que venía condicionando su progreso calmados y sometidos los ánimos y aspiraciones políticas. Díaz encuentra libre el camino para un largo ejercicio en el poder que le permitiese concentrar sus acciones para el crecimiento de la economía. Para ello buscó desde un principio crear las condiciones mínimas de seguridad que permitieran el aprovechamiento y explotación de los vastos recursos naturales del país.

Justamente se ha dicho del porfiriato que fué el primer gobierno "con una estrategia dirigida a lograr el desarrollo capitalista: a) el gobierno encargado de mantener las condiciones que atraerían capital extranjero; b) el sector privado extranjero, que promovería el crecimiento del país, y, c) el sector privado nacional..."

(212)

De esta manera el gobierno luchó por inducir el progreso material rápidamente, para lo que diseñó una política que contemplaba un conjunto de exenciones fiscales, incentivos, subsidios, concesiones, garantías y otras medidas dirigidas a atraer capitales del

exterior, o propiciar la inversión de capital sobre los recursos del país; dió facilidades para la colonización, logró créditos internacionales, etc.

Reconociendo lo anterior Díaz declaró: "México no puede por ahora ofrecer alicientes para simples braceros, pero sí ofrece ventajas para emigrantes con pequeño capital" (213). Y sin lugar a dudas, el ahorro externo habría de ser decisivo para poder levantar las nuevas estructuras en que se apoyó el porfiriato, como los ferrocarriles y la electricidad, (214).

El acontecimiento histórico más importante de entonces lo fué el desarrollo de las comunicaciones, particularmente de los ferrocarriles, ya que la ampliación de las líneas férreas de 460 kms. construidos hasta 1877, a 19,280 kilómetros existentes en 1910, permitió la comunicación interna y transformación económica del país.

Los efectos de los ferrocarriles impactaron a todos los sectores de la economía: "se explotaron regiones mineras y agrícolas hasta entonces inaccesibles y se presentó un resurgimiento de la minería, así como un avance de la industria, de la agricultura, del comercio y de las finanzas; además se inició el acondicionamiento de los puertos marítimos y el desarrollo de telégrafos y teléfonos...Las posibilidades de participar en la economía mercantil en desarrollo estaba en relación directa con la distancia existente a las líneas férreas o a sus ramales" (215).

Consecuentemente la Administración Pública diversificó sus actividades con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Por otro lado, la Ley de Tarifas de 1887 abrió los puertos para el comercio con todas las naciones, pese a que la política en materia de importaciones era proteccionista, aumentaron las importaciones en maquinaria, productos manufactureros, de seda, etc. A su vez, las exportaciones aumentaron de 40.5 millones de pesos en 1877-78 a 288 millones en 1910, (216).

Se expidieron leyes regulando a la minería, otorgando títulos sobre los depósitos del subsuelo; el sector financiero tuvo gran auge, siendo la banca la de las más altas ganancias.

La producción industrial superó los talleres domésticos introduciendo instalaciones fabriles modernas.

Paralelamente se realizaban, por parte del gobierno, obras de desagüe y saneamiento, para potabilizar el agua, de desinfección de rastros, inspección de comestibles, de Salubridad, así como concesiones y subvenciones para obras de electrificación para la explotación de aguas susceptibles de ser aprovechadas como fuerza motriz, etc.

Con las reformas y adiciones a la constitución de mayo de 1896, (217) se limitó la actividad de los Estados Federales en campos

como la acuñación de moneda, emisión de papel moneda, estampillas, papel sellado, gravámenes en el tránsito de personas o mercancías, y otras más que en conjunto significaban la federalización de los impuestos y la supresión de las Alcabalas, que tras largos años veían su fin, al tiempo que habían impedido "la formación del mercado nacional y limitaban la acción del gobierno". (218)

La medida tuvo repercusiones políticas al ampliar la competencia federal y reducir, de nueva cuenta, la autonomía de estados y municipios. Igual efecto tuvieron las reformas constitucionales que facultaron al Congreso federal para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones bancarias (14 XII 1883); para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y para delimitar las aguas de jurisdicción federal, su uso y aprovechamiento (20-VI-1908); y finalmente para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización e inmigración y salubridad general de la República. (219)

Con la creación de compañías deslindadoras y la ley de Baldíos, Díaz buscó fomentar la propiedad privada, y abrir nuevas tierras al cultivo: la antigua hacienda fué sustituida por la gran plantación capitalista. La mayoría de las veces los indios no poseían títulos que ampararan la pertenencia de sus tierras, por lo que pasaban a ser considerados como terrenos baldíos y convirtiéndose en propiedad de la nación. Así muchas hectáreas eran vendidas a precios muy bajos con tal que se colonizaran; incluso en el mejor

de los casos los campesinos que no podían pagar los altos impuestos fijados a la propiedad raíz, acababan vendiéndola.

En síntesis, "la función de la dictadura en el régimen de privilegio consistió no sólo en abrir nuevas posibilidades de empresa para los sectores que integraban la clase dominante, sino también en someter a las demás clases sociales al servicio de los privilegiados" (220).

5.3. CRISIS DEL PODER DICTATORIAL

Durante el porfiriato el país experimenta un gran periodo de estabilidad y pacificación social, basado en un amplio control y sujeción políticos; se observa el crecimiento del aparato productivo y de los índices de producción; se registran aumentos en la población, pero también asistimos a la agudización de las contradicciones sociales y la correlativa incapacidad político-administrativa del régimen para resolverlas.

Al principiar el Siglo, el régimen de privilegio del porfirismo entra en su fase de decadencia afectando cada vez más a un número mayor de sectores sociales.

Por un lado, la tenencia de la tierra acusó altos grados de concentración en manos de particulares y compañías deslindadoras, "las que, hasta 1889 estaban formadas únicamente por 29 personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las esferas oficiales... Todavía de 1890 a 1906, año, este último, en que fueran disueltas las compañías... su número había ascendido a 50" (221).

La población rural, desplazada por los mismos procesos agrícolas y la economía de exportación, constituía el 80% de la población total del país, y "el 50% de ella se encontraba atada a los latifundios" (222).

Para 1910 "la agricultura sostenía el 70% de la población", (223), de una población que demandaba cada vez más el derecho a la tierra, a su usufructo y de la que dependían sus ingresos, y el bienestar y seguridad de su familia.

Estas exigencias sociales que cada vez eran apoyadas por un mayor número de desposeídos, incrementaron su presión sobre el régimen y que llevó a Díaz a replantear su política de colonización, a suspender las ventas y denuncias de terrenos baldíos y asumir la rectificación, mensura y estudio de los terrenos baldíos, a través de la Dirección Agraria, creada en 1910.

En realidad el problema social no se iba a resolver con este tipo de medidas, los niveles de vida habían cambiado profundamente en los últimos 30 años y a ello había contribuido el mayor crecimiento de los índices de precios, incluidos alimentos de consumo popular, en relación a los de los salarios. El mercado interno efectivo se reducía a 3 de los 15 millones de habitantes, ya que 12 de ellos dependían del salario rural: "la gran mayoría de los mexicanos comía menos hacia el final del régimen de Díaz que en sus comienzos" (224).

La Constitución política del país mostraba entonces un serio desfase entre la síntesis jurídica y el reacomodo de las clases sociales; la aplicación de las leyes de desamortización, ampliada con la ley de deslindes de terrenos baldíos favorecieron la desaparición del fundo legal, el desarrollo de las haciendas y el debilitamiento de la comunidad rural. "Bajo los sistemas de tenen-

cia porfirianos un campesino y su familia podían por lo menos subsistir con la tierra de su iglesia, hacienda o pueblo. Pero el sistema de deslindes, al quitarle la tierra a los campesinos, terminó con la independencia de estos frente a las exigencias del mercado nacional y extranjero. Cuando en estos mercados descendieron los precios y cuando descendió también la demanda de fuerza de trabajo, el costo social del sistema de deslindes se reveló demasiado alto para la estabilidad política" (225).

En adición a lo anterior debemos señalar que los esfuerzos para industrializar al país agravaron la situación anterior, al crear relaciones de producción conflictivas, largas jornadas de trabajo, salarios bajos y en especie, trabajo femenil e infantil, ambientes insalubres, y encima de esto, el vacío de la acción administrativa y el desinterés del Ejecutivo por reglamentar las relaciones derivadas de la empresa capitalista. En el mejor de los casos se aplicó el código penal de 1871... con objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o trabajo" (226).

El trabajo quedó fuera de la competencia de la administración pública y el propio Díaz lo justificó de esta manera: "El Ejecutivo de la Unión no es ni puede ser indiferente a los males que aquejan a la clase obrera de la República... pero hay males privados que, aún reclamando todo género de simpatías, están en gran parte fuera de la acción administrativa, y tal es el caso de los que aquejan a la clase que ustedes tan dignamente representan.

Dadas las instituciones que nos rigen, le es imposible (al gobierno) limitar la libre contratación ni intervenir de una manera directa en el mejoramiento de la condición del obrero... No hay texto legal, ni conveniencia económica que lo obligue a decretar salarios, ni precios ni horas de trabajo... Sólomente puede el gobierno contribuir a mejorar las condiciones del obrero por medios indirectos, como son la conservación de la paz, el fomento de la industria... y la inversión de capitales... en el desarrollo de los elementos naturales de riqueza del país" (227).

Evidentemente que con ello Díaz reiteraba su posición del lado del capital y relegaba el trabajo; la observación de Pastor Rouaix no pudo ser mas atinada al señalar que "en el gobierno del general Díaz... la riqueza personal era la cualidad más estimada y el capital el elemento único digno de protección y respeto" (228).

La fuerza laboral se encontraba en proceso de organización, y empezaba su lucha por la defensa de sus intereses, siendo la huelga su instrumento para ello; aún cuando éstas se registraron desde fines del siglo pasado, los dos movimientos de huelga más importantes, el de los mineros de Cananea, Sonora, de 1906 y el de los obreros de la fábrica textil de Río Blanco, Veracruz en 1906-1907, concluyeron con sangrientas represiones que favorecieron al capital y la iniciativa privada, gracias al laudo expedido por Díaz.

La debilidad de los movimientos campesino y obrero dejó el campo abierto a las clases medias y los intelectuales para desarrollar

un movimiento político-ideológico de dimensión nacional, para oponerse a la inmovilidad político-social del régimen, que también constituía una demanda sobre el régimen dictatorial: la renovación de los cuadros dirigentes.

De las organizaciones que aparecieron en el curso de esos años, para oponerse al dictador, dos adquirieron especial importancia: la primera de ellas fue el club liberal 'Ponciano Arriaga' que pretendía reconstituir el antiguo 'partido liberal' sobre nuevas bases. El otro, el Partido Liberal Mexicano, fundado por Ricardo Flores Magón y Juan Sarabia, también fue objeto de fuertes represiones, pero en medio de ellas lanzó su programa-manifiesto, cuya amplia difusión abrió nuevas expectativas de lucha y solución de las demandas sociales: la transformación de la sociedad deshechaba el positivismo y retomaba el liberalismo para iniciar su lucha opositora.

El Programa del Partido Liberal demandaba la no reelección para el Presidente de la República y los Gobernadores de los estados; el mejoramiento y fomento de la instrucción laica; reglamentación y mejores condiciones para el trabajo (vgr. jornada de 8 horas, salario mínimo, obligar al patrón a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, indemnización por accidentes de trabajo etc.); reparto de tierras, así como obligación de trabajarlas; simplificar los procedimientos del juicio de amparo, entre los aspectos más importantes.

Es entonces cuando adquieren su mayor relieve las obras de Wistano Luis Orozco, Andrés Molina Enriquez y más tarde Luis Cabrera en que enjuician los problemas que afectaban al país.

Para el destacado jurisconsulto Jalisciense, Orozco, el problema fundamental, al igual que Otero, residía en el modo en que se hallaba organizada la propiedad, por lo que tras señalar las grandes extensiones de las haciendas afirmaba dos principios esenciales: "la propiedad agraria bien repartida contribuye eficazmente a la prosperidad y bienestar de las sociedades, y, segundo, que las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano causan la ruina y la degradación de los pueblos" (229).

Orozco atribuía al gobierno el haber promovido y facilitado los despojos de tierras indígenas y pequeños propietarios, por lo que ahora le exigía de nueva cuenta su intervención para reformar la propiedad en el campo, enmarcándola en un sistema de buenas leyes y buenos gobernantes', es decir proponía la transformación del régimen de propiedad, la limitación del latifundismo llevándolo a cabo por medios pacíficos, con apego al marco legal: el problema era jurídico.

A diferencia de él, Andrés Molina Enriquez, analiza bajo la óptica del positivismo los Grandes Problemas Nacionales, y se declara partidario de la pequeña propiedad, a la que considera un factor de integración de la patria. "La propiedad existe para las sociedades

no las sociedades para la propiedad. Las sociedades tienen existencia material y objetiva; la propiedad es solo una noción subjetiva... el problema no sólo es económico y jurídico, sino también antropológico y requiere para ser resuelto estudios profundos que el Sr. Orozco no ha emprendido todavía" (230).

Molina Enríquez estaba plenamente convencido que la transformación del régimen de propiedad no podía llevarse a cabo por medios pacíficos, de lenta evolución, sino por contrario exigió la acción violenta de una revolución sangrienta e implacable: "La gran propiedad sólo puede ser destruida por la violencia".

Su propuesta era por demás elocuente "si las circunstancias me pusieran en el caso de ser el hombre de estado de ésta situación, mandarí yo hacer un rápido avalúo de todas las fincas grandes; autorizarí yo su ocupación libre en lotes pequeños, mediante el aseguramiento de la obligación de pagar esos lotes en las mejores condiciones posibles, y echarí yo sobre el crédito de la nación la obligación de indemnizar a los propietarios, amortizando después la obligación relativa de la Nación con las de los tenedores de bienes. Pero no hay miedo de que sea yo el hombre de estado y sólo Dios sabe lo que va a pasar".

Por su parte Luis Cabrera expone el problema agrario existente en el país desde la época colonial y propone como medida urgente y de utilidad económica y política "la reconstitución de los ejidos bajo la forma comunal, con su carácter de inalienable... El solo

anuncio de que el gobierno va a proceder al estudio de la reconstitución de los ejidos, tendrá como consecuencia política la concentración de población en los pueblos y facilitará, por consiguiente, el dominio militar de la región...

Tiene una dificultad constitucional y una de carácter financiero, (la primera) consiste en que, no teniendo personalidad actualmente las instituciones municipales, y menos todavía los pueblos mismos, para poder adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, nos encontramos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos, o en manos de los ayuntamientos, esas propiedades... No es grande el número de expropiaciones que tendríamos que efectuar para reconstituir los ejidos..." (231).

El régimen de Díaz veía con todo esto mermada su legitimidad, su permanencia en el poder se basaba cada vez más en el poderío de su aparato represivo que en el consenso social, situación que desgastó al sistema político al aproximarse las elecciones para presidente y vicepresidente, de la República en 1910.

La actividad electoral vió renacer diversos partidos y asociaciones políticas, como el 'científico', oligarquía político-financiera que encabezaba el Secretario de Hacienda Limantour; 'el Reyista', jefaturado por el general Bernardo Reyes y secundado por los militares; el Partido Nacional Reeleccionista, con la fórmula Díaz

Corral; el Partido Nacional Antireeleccionista, con sus candidatos Madero y Francisco Vázquez Gómez; el Constitucional Progresista, -- con Madero y Pino Suárez pugnando por el retorno a la vida civil -- liberal y la igualdad ante la ley; el Partido Católico y otros -- más.

Fue entonces Justo Sierra señaló que el país "no había partido político, agrupación viva y organizada en torno a un programa, sino solamente en torno a un hombre" (232).

Los dirigentes políticos ignoraban que fuera de la actividad político-electoral, se estaba gestando en todo el país un gran movimiento de masas desconocido hasta entonces, y que serviría de fondo y apoyo a la lucha por el poder presidencial: tal movimiento vendría a ser la Revolución de 1910 y con ella la reivindicación de las clases sociales mayoritarias.

Las elecciones favorecieron a Francisco I. Madero, quien al asumir el Poder Ejecutivo Federal buscó dar el mayor respeto a las libertades contenidas en la Constitución, y que tenían su origen fundamental en el liberalismo: libertad de cultos, de asociación, de expresión, de prensa, de reunión, etc. Además, -- permitió la creación y existencia de los partidos políticos, reconociendo como tales en la ley electoral de 1911, a las asambleas con un mínimo de cien ciudadanos, con un programa, órgano de difusión, no tener título religioso y registrarse ante notario público, (233).

Ciertamente, el nuevo presidente tenía vivo interés en democratizar la vida del país, pues en su opinión los cambios políticos in-

ducirían los de tipo económico, y en este sentido buscó la plena armonía en sus relaciones con los otros poderes, particularmente con el Legislativo que por demás revistía de hecho una característica singular: ser una herencia del porfiriato.

En efecto, los convenios de Ciudad Juárez (21 V 1911) habían dejado intactas las Cámaras legislativas electas en 1910, y tocaba precisamente a esta XXV Legislatura sancionar los actos del gobierno interino de Francisco León De la Barra, así como las primeras disposiciones del gobierno maderista.

Era de esperarse por tanto que las Cámaras, tradicionalmente dóciles y complacientes con el Ejecutivo, es decir con Díaz, debían adoptar una actitud diferente, frente al gobierno revolucionario.

Luis Cabrera, quien fuera entonces presidente del Congreso de la Unión, se refirió a lo anterior ante los representantes de los otros dos poderes y señaló: "En los últimos 25 años no se había conocido otro sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que las de subordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo.

"Estas relaciones eran de tal naturaleza, que podían compararse a las relaciones entre el Presidente de la República y cualquiera de sus Secretarios de Estado, es decir, que el Poder Legislativo era un órgano de mero refrendo y autorización de las disposiciones dictadas por el Poder Ejecutivo con el fin de revestir a éstas con el ropaje legal".

"El Ejecutivo ha tenido pruebas recientes de los buenos deseos de la Cámara de Diputados, de marchar de acuerdo con él; pero esas pruebas han ido siempre matizadas con la demostración de que el Poder Legislativo, si bien marcha de acuerdo con aquél, no entiende este acuerdo en la forma de aprobación incondicional de todos los actos del Ejecutivo" (234).

Los resultados no fueron diferentes a lo que se esperaban, así los legisladores cuestionaron con agudo interés las acciones y propuestas del Ejecutivo, entre otras las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de la República a través del voto directo.

La Asamblea pluripartidista, experimentando la sensación de libertad perdida con el porfiriato, solicitó con insistencia la comparecencia de los Secretarios de Estado, para que informaran sobre sus respectivos asuntos.

Abraham González, a la sazón secretario de Gobernación, dió respuesta a lo anterior señalando que en Consejo de Ministros se acordó, con apoyo en el Art. 72 constitucional, que "las cámaras, para comunicarse con el ejecutivo, debían recurrir al nombramiento de Comisiones. Solo a ellas podría informar el Ejecutivo todo lo que se le solicitara con el objeto de que las cámaras pudieran cumplir con su misión" (235).

Tema por tema y punto por punto eran estudiados, analizados y dictaminados por las cámaras en su esfuerzo de obstaculizar y ha-

cer contrapeso al gobierno maderista, lo que revela un ambiente de libertad favorable para que los antes sumisos diputados manifestaran abiertamente sus opiniones sobre el régimen.

El mismo Madero tenía plena conciencia de lo anterior y así lo hizo saber a los Diputados y Senadores que integraron la XXVI Legislatura, en su apertura de sesiones ordinarias: "Nunca ha entrado en la mente del Ejecutivo la idea de que el Poder Legislativo estuvieran integrado por elementos incondicionales a su voluntad. Por eso no vaciló en confiar libremente al pueblo la elección de sus legisladores, sabiendo que de esa manera vendrían a las cámaras ciudadanos honorables guiados por el principal deseo de trabajar por el bien de la Patria, y siendo ésta la aspiración suprema del Ejecutivo, comprendió que la semejanza de aspiraciones traería forzosamente la armonía de los poderes" (236).

La nueva legislatura dió cabida a grupos de diversas tendencias, como liberales, católicos, profiristas, moderistas, antireeleccionistas, renovadores etc.

En estas condiciones, las iniciativas de ley debían recorrer largos y difíciles trámites y debates antes de cristalizar en ley, retrasando la marcha del Ejecutivo que requería más que nunca una acción rápida y eficaz para enfrentar los compromisos asumidos con la revolución.

Tras recibir en una de las Juntas Preparatorias, de la XXV Legislatura, los asuntos pendientes, se procedió a la instalación de las Comisiones encargadas de estudiar los diversos asuntos.

El estudio de los debates puso al descubierto que "el ejecutivo reveló como preocupación principal la resolución de cuestiones económicas en un doble aspecto: conseguir la pacificación y reorganizar económicamente al país, dándole a esta reorganización un matiz social, al buscarse el mejoramiento de los obreros, el impulso a las obras públicas (la nivelación del presupuesto, indemnizaciones por daños causados por la revolución, empréstitos a los Estados, etc.)

Por su parte la Cámara de Diputados... estaba preocupada por la resolución del problema agrario, la captación de impuestos, por cuestiones políticas ya sobre la independencia de los poderes de la federación, la efectividad de las funciones del ejecutivo, ó bien la preeminencia de la Cámara baja en la vida política, como posibilidad de imponer el régimen parlamentario" (237).

El resultado concreto de todo esto, fué que las medidas y acciones desarrolladas por el Ejecutivo, a través de la administración pública, no satisfacían a las masas sociales y sus caudillos, que seguían demandando, incluso con las armas, derechos agrarios y laborales.

Tras los acontecimientos que culminan con el asesinato del presidente constitucional de la República, Francisco I. Madero, el general Victoriano Huerta asume interinamente la titularidad del Ejecutivo, y con él, la lucha franca y abierta con el Legislativo.

Los legisladores se encontraban así ante el dilema de apoyar al nuevo y espúreo régimen o sumarse al movimiento que surgía en contra de éste, situación que se evidenció desde el momento mismo en que la Cámara estudia los hechos que envolvieron la aprehensión de Madero y Pino Suárez, a la sazón Presidente y Vicepresidente del país.

Entre tanto, Huerta pone en movimiento la maquinaria administrativa y decide reestructurarla dado que los problemas sociales cobraban más fuerza; en abril de 1913 declaró como propósito del Gobierno dividir las funciones de la Secretaría de Fomento dado el cúmulo de actividades concentradas en ella: "En vista de las necesidades del país... la Secretaría de Fomento se va a dividir en dos departamentos y probablemente se necesiten 3 ó 4 nombres porque una de las secretarías se llamará "Del Trabajo, Minería, Comercio e Industria... y el otro se llamará Ministerio de Agricultura". (238)

Al año siguiente, en uso de facultades extraordinarias, el 7 de febrero de 1914 emitió un decreto que reformó la ley de Secretarías de Estado, vigente desde el 8 de mayo de 1891, y con el que

distribuyó de manera diferente los diversos ramos de la administración pública federal en nueve secretarías de Estado (Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Industria y Comercio; Agricultura y Colonización; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda y Crédito Público; y Guerra y Marina). (239)

Excepto las secretarías de Industria y Comercio, y la de Agricultura y Colonización, el resto de ellas seguiría manejando los ramos y negocios decretados en las leyes anteriores (la del 8 de mayo de 1891 y la del 16 de mayo de 1905). En realidad, Huerta modificó la estructura de la administración pública porque buscó absorber las demandas sociales más apremiantes; así, la Secretaría de Industria y Comercio quedó facultada para manejar los problemas inherentes a trabajo (minero, industrial, comercial y general fabril), así como elaborar estudios, instituciones y congresos relativos al mejoramiento de la condición de los obreros. En su régimen, elaboró proyectos para reglamentar el trabajo de mujeres y niños y sobre responsabilidades de los patrones en los accidentes que sufran los obreros.

A la Secretaría de Agricultura y Colonización se le facultó para despachar los negocios relativos a problemas derivados de la tierra, colonización, aguas, bosques; incluyó además lo relativo a ganadería, caza, pesca; absorbió las instituciones de crédito rural y agrícola y otras funciones más.

Victoriano Huerta demandaba prioritariamente el restablecimiento de la paz en la nación; sin embargo no lo logró, pues los problemas que planteaban las masas sociales agrupadas en torno a líderes y caudillos como Villa y Obregón por un lado, y Zapata por el otro, mantuvieron la rebelión contra el gobierno federal.

Esto ocasionó que Huerta aumentara recursos al sector militar para enfrentar a los otros grupos en lucha y causando desorganización e inestabilidad en su gobierno. "En diecisiete meses todos los estados de la república cambiaron dos y tres veces de gobernador, el ministro de Relaciones Exteriores fue cambiado cinco veces, el de Gobernación cuatro, el de Justicia tres, el de Instrucción Pública cuatro, el de Fomento cinco, el de Agricultura dos, el de Comunicaciones tres, el de Hacienda tres y el de Guerra dos; y para reforzar la base de su régimen militar, reclutaba soldados mediante la leva y en las calles y centros de reunión popular".

(240)

Al iniciarse el mes de octubre de 1913, el Senador por el Estado de Chiapas, Belisario Domínguez, calificó de falso el Informe Presidencial sobre el estado que guardaba la administración pública, rendido por Huerta el 16 de septiembre anterior, lo que abrió de nueva cuenta la pugna entre Ejecutivo y Legislativo.

La verdad es esta, decía Domínguez: "Lo primero que se nota al examinar nuestro estado de cosas, es la profunda debilidad del Gobierno, que, teniendo por Primer Magistrado a un antiguo soldado sin

los conocimientos políticos y sociales indispensables para poder gobernar a la nación se alucina, creyendo aparecer fuerte, por medio de actos que reprueban la civilización y la moral universal".

"Durante el Gobierno de don Victoriano Huerta, no se ha hecho nada en bien de la pacificación del país, sino que la situación actual de la República es infinitamente peor que antes, la Revolución se ha extendido a casi todos los Estados; muchas naciones, antes buenas amigas de México rehúsanse a reconocer su Gobierno por ilegal; nuestra moneda encuéntrase despreciada... nuestro crédito en agonía ... nuestros campos abandonados... El mundo está pendiente de vosotros, señores miembros del Congreso y la Patria espera que la hofa-réis... evitándole la pena de tener por primer mandatario a un traidor y asesino" (241).

El discurso costó la vida al Fr. Belisario Domínguez por lo que el Senado formó una Comisión para que solicitara al Secretario del Interior la investigación de tal crimen. La respuesta del Ejecutivo, militarizado en alto grado, no se hace esperar, decretando la supresión del legislativo, expresada en estos términos por Huerta: "Considerando, que para la realización de aquellos compromisos, (los contraídos por el gobierno) es condición forzosa que los tres poderes... marchen en perfecta armonía dentro de la ley sin que ninguno de (ellos) rebase los límites de sus atribuciones para invadir las de cualquiera de los otros dos... considerando que las cámaras de la actual legislatura de la Unión ya bajo el Gobierno anterior se habían demostrado inquietas y desorganizadas al grado de que en vez de contribuir a la obra propia del estado político constituyan un

poderoso elemento disolvente de todo orden social...(hasta) convertirse en el peor enemigo del Ejecutivo, hostilizándolo en todos sus actos, invadiendo su jurisdicción hasta en aquellos como el nombramiento de secretarios de estado, respecto de los cuales jamás se puso en tela de juicio la plena soberanía del Ejecutivo (fue el caso de Eduardo Tamariz, Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes)...

"Se han remitido varias iniciativas para la organización y reorganización de los servidores públicos y la cámara, intransigente no ha despachado asuntos que son trascendentales... numerosos de sus miembros (del legislativo) militan en las filas de la revolución, y muchos otros, amparados por el fuero, conspiran en la ciudad...

"Considerando que el Ejecutivo de la Unión, deseoso de evitar choques con los otros poderes ha estado tolerando las usurpaciones que de sus facultades ha venido cometiendo el legislativo, ha intervenido con sus buenos oficios para prevenir choques entre la Cámara de Diputados y el Poder Judicial como de hecho intervino en el escandaloso caso Barros-Limantour evitando el conflicto de fuerzas; considerando que el Presidente de la República se ha visto aludido en forma profundamente ofensiva y calumniosa, instituyéndose comisiones para la averiguación de hipotéticos delitos (se refieren al caso B. Domínguez) que no solo privan al Ejecutivo de la eficacia en la acción que le está conferida, sino

que al mismo tiempo, de la manera más flagrante invade las atribuciones del Poder Judicial, único al cual le corresponde juzgar y decidir de los delitos que se comenten...por estas consideraciones ha venido a expedir el siguiente Decreto:

Art. I.- Se declaran disueltas desde este momento e inhabilitadas para ejercer sus funciones las cámaras de Diputados y Senadores de la Legislatura del Congreso de la Unión". (242)

En el mismo decreto se convocaba a elecciones extraordinarias de diputados y senadores quienes se ocuparían preferentemente de calificar las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. El Congreso, por tanto debía quedar instalado el 20 de noviembre de ese año 1913.

Entretanto, el Poder Judicial de la Federación continuaría funcionando en los términos constitucionales establecidos, y el Poder Ejecutivo, además de ejercer sus facultades constitucionales, asumía, a partir de ese momento, las facultades que estaban reservadas al Legislativo en los ramos de Gobernación, Hacienda y Guerra.

De nueva cuenta la tiranía mostraba sus signos, el Ejecutivo se transmutaba en Legislador, ambos bajo la persona de Victoriano Huerta, que sin embargo no pudo atar con la fuerza las demandas sociales, planteadas por obreros y fundamentalmente campesinos.

SEGUNDA PARTE

CONSOLIDACION DEL ESTADO Y

REGIMEN PRESIDENCIALISTA

6. FORTALECIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO

6.1 EL MARCO INICIAL

La legislatura del estado de Coahuila tras desconocer los poderes y actos emanados del gobierno huertista, nombró al entonces gobernador de dicha entidad -Venustiano Carranza- como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo Federal para derrocar al gobierno usurpador e ilegal y volver al cauce constitucional.

Al amparo de las facultades extraordinarias Carranza asumió no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo y Judicial y emitió diversos decretos en diferentes materias (hacienda, guerra, etc.); llegado el 14 de septiembre de 1916, expidió uno por el que convoca ba a la elección de Diputados para integrar un Congreso Constituyente dedicado exclusivamente a discutir, en un plazo de dos meses, el Proyecto de Constitución reformada que le presentaría el primer jefe; al término de sus trabajos se disolvería y el encargado del ejecutivo convocaría a elecciones generales.

Los requisitos para ser diputado eran los especificados por la constitución de 1857, pero además, no podían serlo aquellos que hubieran ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista.

"No podían ser candidatos quienes no hubieran residido en su estado cuando menos desde seis meses antes de las elecciones, como tampoco los que habiendo tenido calidad de ciudadanos o vecinos en los diez

días del cuartelazo de la ciudadela no hubieran demostrado después con hechos positivos su adhesión a la causa constitucionalista. Esto significaba ... que una persona podía representar a un distrito que no hubiera visto en años o bien uno al que hubiera sido enviado recientemente por órdenes militares. El primer jefe, además, se negó a declarar una amnistía general para que pudieran volver y participar en el proceso político los exiliados. Con esto se limitó el sufragio exclusivamente a los representantes y seguidores de la facción triunfadora (es decir del carrancismo)" (1)

El Congreso, integrado por 215 diputados propietarios, se instaló en la ciudad de Querétaro e inició sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916, perfilándose rápidamente en su seno dos tendencias que se preparaban a disputarse la hegemonía parlamentaria: la derecha liberal que estaba por el Proyecto del Primer jefe, apoyada por Palaviccini, José N. Macías, Luis Manuel Rojas y otros, y, el ala izquierda radical llamada también "obregonista", y en la que sobresalían jóvenes como Heriberto Jara, Francisco J. Múgica y otros.

En tanto los primeros señalaban que se debían dictar sólo las bases jurídicas de la República Federal y las bases políticas de un Ejecutivo fuerte para proteger el desarrollo de la iniciativa individual y la libre empresa, los segundos se inclinaban por incluir una legislación protectora para las masas obrero-campesinas en un nuevo marco de relaciones de propiedad.

Como una tendencia aunque minoritaria pero equilibradora de las anteriores, aparecían los diputados Hilario Medina, Paulino Machorro, José Ma. Truchuelo y otros más.

La apertura de las sesiones del Constituyente, (1o. XII), estuvo a cargo de Carranza con un largo mensaje, ⁽²⁾, a los Diputados y en el que empezó por elaborar una crítica de la Constitución de 1857 y de la dictadura de Díaz, al afirmar que los derechos individuales, fruto y base del liberalismo que produjo la Constitución, no fueron respetados después de promulgados. El juicio de amparo, que pretendía proteger al individuo de los actos autoritarios del Estado, que dó desnaturalizado al convertirse primero en arma política y después en medio para acabar con la soberanía de los estados; los actos de éstos quedaban sujetos a la revisión de la Corte Suprema, y como ésta se halla a "la completa disposición del Poder Ejecutivo, por la forma en que se designaban sus miembros, se llegó a palpar que los derechos del hombre al frente de la Constitución no habían tenido la importancia que de ella se esperaba".

La soberanía nacional no había sido respetada, el poder público ya no derivaba de ella, el principio de su división no era respetado, de hecho "todos los poderes (estaban) ejercidos por una sola persona, dándose al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, quedando el Legislativo reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas".

Igualmente, el régimen federal se convirtió en una abstracción ya que la soberanía de los estados era nominal y quedaba a manos del Poder Central, convirtiéndose aquellos en instrumentos ejecutores de las disposiciones federales.

En opinión de Carranza, el deber primordial del Gobierno consistía en facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, o lo que es lo mismo, cuidar que se mantengan intactas todas las manifestaciones de la libertad individual, ya que durante la vigencia de la Constitución los atentados en contra de ella habían sido cuantiosos.

No obstante la fuerza de los hechos y la amplitud de las demandas sociales de obreros y campesinos, Carranza nunca pensó, ni mucho menos planteó, desprender de su carácter liberal a la Constitución del '57, antes bien buscó afirmárselo al proponer en su proyecto una serie de reformas al título primero de aquélla a fin de garantizar los derechos individuales a través del juicio de amparo y del código penal, imponiendo severos castigos al que los violase.

En su proyecto, Carranza no incluyó una posible solución o respuesta inmediata de la administración pública a los problemas sociales, a las demandas de una sociedad de masas. Tal documento contenía 132 artículos y 9 transitorios que preservaban en forma casi íntegra la estructura orgánica de la Constitución de 1857.

Sustituía la denominación de los derechos del hombre por lo de garantías individuales; ampliaba con los telégrafos y radiotelegrafía las excepciones a la prohibición de monopolios; que fuese una autoridad administrativa quien declarase la utilidad pública para adquirir tierras; la definición de los lineamientos del amparo, los alcances del juicio de garantías y otras. Destaca en su proyecto la elevación de la organización municipal al rango de norma constitucional y el respeto al sufragio universal.

Las modificaciones más importantes se dirigían al ejercicio del poder, a las relaciones existentes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, proponiendo la elección directa del primero y el nombramiento de los magistrados de la Corte por el Congreso.

Pero sin lugar a dudas, la preocupación fundamental de Carranza se dirigía a reafirmar la autoridad presidencial, por lo que propuso la reforma constitucional para quitar a la Cámara de Diputados la facultad de poder juzgar al Presidente de la República y a los altos funcionarios de la Federación.

Entonces señaló la importancia de estructurar un gobierno presidencial y no uno parlamentario: "Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de

hacer aceptable, cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, decirlos, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros.

"Tocqueville observó en el estudio de la Historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley fatal que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados.

"No dijo el estadista referido cuál sería, a su juicio, el medio de librarse de esa maldición, cosa que le habría sido enteramente fácil con sólo observar los antecedentes del fenómeno y de las circunstancias en que siempre se ha reproducido.

"Los pueblos latinoamericanos han necesitado y necesitan todavía de Gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por Go-

bierno fuerte se ha tomado al Gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.

"En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta, y no otra, es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz.

"Así, pues, dispéese el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la libertad tiene por condición el orden, y que sin éste aquélla es imposible.

"Constrúyase sobre esa base el Gobierno de las naciones latinoamericanas, y se habrá resuelto el problema.

"En México, desde su independencia hasta hoy, de los Gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir, por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, el resultado fué el fracaso.

"Si, por una parte, el Gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad: sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso.

Enseguida Carranza daba paso a su argumento central: "Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin mas limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

"La elección directa del presidente y la no-reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al Gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones".

"Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El Gobierno, entonces será justo y fuerte. Entonces la ley fatal de Tocqueville habrá dejado de tener aplicación".

Buscando darle mayor fuerza a su tesis y propósito Carranza señala los inconvenientes de un gobierno parlamentario para nuestro país: "Ahora bien; ¿qué es lo que se pretende con la tesis del Gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus

facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada 'gabinete'. En otros términos se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

"¿En dónde estaría entonces al fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado".

"El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de Gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un Gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857".

"Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales pueden distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales".

"Ahora bien; como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el Gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

"Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado; pero para mí, la prueba más palmaria de que no es un sistema de Gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.

"A mi juicio lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el Gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano."

Toca ahora a vosotros coronar la obra a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda la fe, con todo el ardor y el entusiasmo que de vosotros espera la patria..." (3)

Ciertamente la argumentación de Carranza en contra del parlamentarismo era consistente en tanto señalaba la falta de condiciones históricas del país, falta de participación política de la sociedad en el sistema representativo; la ausencia de partidos con principios y programa definidos para aspirar el poder; pero en el fondo del planteamiento, el Primer Jefe buscaba persuadir al Constituyente para que no imitase el espíritu de su similar de 1856-1857 en cuanto a pretender la supremacía teórico-constitucional del Legislativo y la subordinación del Ejecutivo.

La propuesta de Carranza en su proyecto era muy concreta: afianzar el régimen presidencial, legalizarlo y por ende legitimarlo, lo que en realidad vendría a ser no otra cosa que la continuación de nuestras raíces con tendencias centralizantes, de nuestros antecedentes políticos de hecho, más de que derecho. Ahora buscaba, con su proyecto, llevar la norma jurídica al plano de la realidad cotidiana donde había tenido y tenía cabida el ejercicio del poder político, (recuérdese a Juárez, Díaz, Huerta y ahora el propio autor del proyecto constitucional).

Los diputados al Constituyente aceptaban casi en su totalidad las reformas contenidas en el proyecto referentes a la organización política, particularmente en lo relativo a la forma de gobierno presidencial. En la segunda comisión del Congreso, dedicada al Poder Ejecutivo, se justificó la necesaria unidad de acción de este Poder descartándose sin discusión la posibilidad que fuese ejercido por más de una persona; el Presidente de esta Comisión, Paulino Machorro, avaló durante su intervención que "... el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la

dignidad nacional, sea efectivamente tal representante, de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma." (4)

Cuando en la Comisión se discutió lo referente a la manera de cubrirse la Presidencia de la República en caso de ausencia absoluta o temporal de su titular, el diputado Truchuelo reafirmó la importancia de asentar un régimen presidencial al señalar:

"Hemos tratado nosotros de robustecer al Poder Ejecutivo, precisamente para que no esté sujeto a ninguna clase de intrigas y pueda fielmente regir los destinos de la nación. Si nosotros damos vastas, más amplias facultades al Congreso para que éste tenga derecho amplísimo de nombrar Presidente de la República aún en el caso de que a los pocos días haya muerto o haya desaparecido el Presidente por cualquier motivo, sea por renuncia, muerte o por cualquier otro evento, nosotros vamos a dar lugar a que el Congreso se crea con una arma poderosa para estar intrigando constantemente contra el Jefe del Poder Ejecutivo. Lo vimos en la Legislatura pasada en que se le hizo una gran oposición al señor Madero y se buscó el arma de su caída, precisamente en el Congreso. Con estas facultades tan amplias, sin restricción ninguna, creo que el Presidente de la República estará constantemente amenazado por el Congreso, por las intrigas que se desaten para buscar su caída (...). Primero: se priva al pueblo de elegir su representación por elección directa, por-

que venimos a aceptar la forma de República centralista, en la que precisamente se hace la elección de Presidente de la República por medio de su Congreso; así atacaremos el principio democrático federalista que está sentado en esta Constitución. Segundo: tenemos una constante amenaza de parte del Congreso contra el Ejecutivo para estar buscando pretextos para obligarlo a dimitir, hasta fomentar una conspiración contra él a fin de nombrar al que convenga al Poder Legislativo. Nos hemos fijado en multitud de detalles de mucha menor importancia para robustecer al Poder Ejecutivo y en cambio dejamos armado el mayor enemigo que pueda tener el Presidente de la República, como es el Congreso. Nosotros tenemos que pensar muy seriamente en que no todas las cámaras van a estar de acuerdo con el Ejecutivo; (...) no se deben dejar las puertas abiertas al enemigo, y yo ruego que desechemos el artículo para que las comisiones nos lo presenten en una forma en que pueda conciliar las facultades del Congreso para designar Ejecutivo en los últimos días, con la seguridad de que el Presidente estará garantizado contra una conspiración que se haga en el mismo Congreso (...) lo más democrático sería que el ministro de Relaciones se hiciera cargo del Poder Ejecutivo y el Congreso, al mismo tiempo, convocara a elecciones precisamente para evitar a las cámaras toda intervención y no hacer depender un poder de otro (...) entiendo que la mayoría de la Asamblea está en la inteligencia de que sería un arma poderosa para el Congreso dejarle estas facultades tan amplias y sin ninguna restricción lo que sería un constante peligro para las instituciones federales y democráticas." (5)

Como se puede apreciar, en el desarrollo de los debates del Constituyente se hizo patente la opinión favorable a la adopción de un gobierno de corte presidencial, fuerte y con amplias facultades. En ningún momento el Congreso constituyó, como en 1857, una alternativa de peso para orientar nuestro régimen gubernamental; la falta de tradiciones de una amplia participación ciudadana en el debate político, la ausencia de partidos, la debilitación misma del Poder Legislativo en el porfiriato, la forma de integrar los diputados de Querétaro, todo en su conjunto debilitaba la opción de un gobierno parlamentario.

En tanto al Congreso se le restaban facultades, el Ejecutivo veía crecer las suyas, por lo que el diputado Pastrana Jaimes, alarmado por ello señaló que lo que estaba realizando el Constituyente corría el riesgo de crear no un poder fuerte, sino absoluto, que lo que se había hecho era maniatar al Poder Legislativo, "a tal grado que no será posible de hoy en adelante que ... pueda (volverse) agresivo contra el Presidente de la República o contra cualquier otro poder; pero esto no quiere decir que el absolutismo que tienen las Cámaras lo vayamos a depositar en una sola persona", -Inmediatamente sentenciaba-, "lo que hemos hecho aquí al maniatar al Poder Legislativo quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, un límite al poder Ejecutivo. El Ejecutivo tal como lo dejamos en nuestra constitución no es un poder absoluto, a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso y porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos". (6)

Esto último pareció cobrar vitalidad en la medida que el Congreso no incluyó en su dictamen cortapisa alguna al ejercicio de facultades extraordinarias en materias ya conocidas por parte del Ejecutivo, lo que implicaba la posibilidad de convertir a éste en legislador.

De esta manera la tendencia para reafirmar la fuerza del Ejecutivo cobró mayor vigor en el mismo texto constitucional, el discutirse el contenido de los artículos 29 y 49, que llevaban implícita la posibilidad de conceder por parte del Congreso de la Unión, así como por las legislaturas de los Estados, facultades legislativas delegadas en beneficio del Presidente de la República y de los Gobernadores.

La tesis a favor señaló, en voz del diputado Machorro y Narváez, que el Art. 49 no es sino una consecuencia del 29, pone a salvo lo ya aprobado en el Congreso. El artículo 49 no concede facultades nuevas, no hace sino poner a salvo lo dispuesto por el 29.

En oposición a ello el diputado por Tamaulipas, Zeferino Fajardo, señaló que el texto del Art. 49 al establecer la posibilidad de reunir se el Legislativo y el Ejecutivo en una sola persona (el Presidente), en los casos que el primero diese facultades extraordinarias al segundo, se estaba sancionando en la constitución la dictadura.

La mayoría carrancista en el Congreso demostró su habilidad al asentar que "las observaciones del señor Fajardo no tienen, ya, realmen-

te fundamento; pudieron ser oportunas al discutirse el Art. 29, ahora ya no; está ya aprobado el sistema de reunión de poderes". (7) Las advertencias de Pastrana Jaimes y otros sobre el poder absoluto se acentuaban más con esto.

El texto del Art. 29 señala que, en casos de emergencia (invasión, perturbación grave de la paz pública u otro), el Presidente podrá solicitar al Congreso o a la Comisión Permanente la suspensión de garantías individuales. El Congreso, a su vez, podrá también "conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación". Es decir, el Congreso puede delegar su facultad legislativa al Ejecutivo si previamente se han suspendido las garantías individuales por casos graves o de emergencia.

La inserción de estos preceptos en la Constitución pretendía erradicar la posibilidad de que el Ejecutivo tuviese facultades extraordinarias en tiempos de paz, pero como se verá más adelante esta situación se corrigió hasta la reforma constitucional de 1938.

El constituyente, por otra parte, estableció un nuevo mecanismo para suplir las ausencias temporales o definitivas del Presidente de la República al facultar al Congreso para constituirse en Colegio Electoral y nombrar al presidente interino, sustituto o provisional. Con ello, y a propuesta de Carranza, su suprimía la Vicepresidencia de la República.

Por medio del artículo 81 se dispuso la elección directa del Presidente, con lo cual se acentuaba su prestigio y el carácter del régimen gubernamental.

A diferencia de la Constitución de 1857, por la que se abría la posibilidad de enjuiciar al titular del Ejecutivo y otros funcionarios durante su encargo por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, en la carta constitucional de 1917 se limitó el sistema de responsabilidad oficial a los cargos de traición a la patria o delitos graves del orden común.

En esta Constitución se ratificaron algunas facultades propias del Ejecutivo desde el siglo XIX, tales como:

- Nombramiento y remoción de sus colaboradores.
- Participar en el proceso legislativo, mediante la iniciación, promulgación, ejecución y veto de las leyes.
- Informar al Congreso sobre el Estado que guarda la administración pública.
- Convocar a sesiones extraordinarias al Congreso.
- Dirigir la política exterior, declarar la guerra y celebrar empréstitos,

- Nombrar un gobernador provisional de un Estado, cuando se hayan declarado, por el Senado, desaparecidos sus poderes constitucionales.

Asimismo se crearon algunas nuevas facultades, tales como:

- Pedir el abandono del país a cualquier extranjero.
- Ejercer el gobierno del Distrito Federal, y otras más que se señalarán enseguida, ya que no fueron obra de Carranza sino del Constituyente.

En contraparte, se debilitó el funcionamiento del Poder Legislativo al reducir a uno los dos períodos ordinarios de sesiones ⁽⁸⁾ y al restringir la facultad de la Comisión Permanente antes Diputación, para convocar a sesiones extraordinarias, traspasando dicha facultad al Presidente de la República. ⁽⁹⁾

Por lo que respecta al Poder Judicial, se suprimió la elección indirecta en primer grado -conforme a la Ley Electoral- de los Ministros de la Suprema Corte y se depositó sin nombramiento en el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, y a propuesta de las legislaturas de los Estados.

Pero lo más importante fue la incorporación de las bases del procedimiento del juicio de amparo, en tanto recurso para resolver las controversias suscitadas por a) leyes, actos o autoridades que violen las garantías individuales; b) leyes o actos de autoridades federales que vulneran la soberanía de los estados, y, c) por leyes o actos de las autoridades estatales que invadan la esfera de la autoridad federal. ⁽¹⁰⁾

Hasta aquí, es decir, en lo tocante a la organización política, el Proyecto del Primer Jefe fue aceptado en casi todas sus innovaciones; sin embargo la obra original y propia del Congreso Constituyente de Querétaro consistió en las trascendentales reformas constitucionales en materia agraria, obrera, libertad de enseñanza y materia religiosa, que fueron motivo de amplios debates.

Ciertamente en el Proyecto de Constitución formulado por Carranza no se incluyó capítulo alguno para tocar la cuestión social, dado que la convocatoria para el Congreso Constituyente se justificó por la necesidad de incluir sólo reformas de índole política, respetando el criterio liberal seguido hasta entonces de que materias de esta naturaleza no correspondían a la Constitución.

Sin embargo la Asamblea se manifestó inconforme y no quiso dejar que fuese la legislación secundaria la que diese respuesta a las inquietudes y aspiraciones de la población, por ello, y tras largas sesiones en la Comisión de Constitución se aprobó por unanimidad el artículo 27 constitucional que confirió, en primer término, el régimen de propiedad (en sus modalidades pública, social y privada) del que se hace depender, en última instancia el modo de producción económica y de la organización social, ya que la propiedad de tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, facultado al Poder Ejecutivo Federal para su regulación.

En este contexto y como resultado del contenido del citado artículo 27, se confirió al Presidente de la República el carácter de suprema autoridad en las materias de recursos naturales, agraria y propiedad, toda vez que se le facultó para:

- Reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo;
- Otorgar concesiones para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de la nación;
- Establecer las reservas nacionales;
- Resolver sobre los límites de terrenos comunales y sobre solicitudes de restitución o dotación de tierras y aguas.
- Fijar la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales o por acciones y excluyendo de lo anterior al clero.
- Expropiar por causa de interés, necesidades o utilidad pública.

Igual suerte tuvieron los derechos laborales en los trabajos del Constituyente: amplios debates y largas sesiones para lograr la aprobación unánime de incorporarlos al articulado constitucional.

Fue precisamente el Art. 5º del proyecto donde se mencionaron los derechos de los ciudadanos en materia de trabajo, limitando a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo, lo que permitió a la Primera Comisión de Constitución iniciar la obra reformista.

En voz del diputado Héctor Victoria (miembro del Partido Socialista Obrero de Yucatán) se impugnó por primera vez el dictámen de la Comisión al oponerse a que fuese el Congreso de la Unión quien tuviera la facultad de legislar en esta materia, pues las necesidades de cada Estado de la República son desiguales y los dictámenes respectivos deberían ser diferentes a los del "centro", por lo cual solicitó resolver en toda su amplitud el problema obrero y consignar en el artículo las bases fundamentales sobre las que deberían legislar los Estados: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, trabajo femenino e infantil, accidentes, indemnizaciones, etc.

El Diputado Cravioto sugirió que tal cuestión debía separarse del Art. 5º y consignarse en uno diferente, confiando su estudio a una Comisión especial.

Tocó al Diputado, Lic. José Natividad Macías (uno de los representantes más puros del civilismo carrancista y tras observar lo más avan-

zado de la legislación obrera inglesa y norteamericana) presentar, a nombre del aún Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, un proyecto obrero que contenía y ampliaba las demandas de los obreros y del ala radical del congreso, tocando entre otros los siguientes aspectos: organización sindical, salario mínimo, accidentes de trabajo, vivienda para trabajadores, etc., todo bajo el argumento de que "la protección debe ser eficaz, completa, absoluta, y entonces sí podremos decir que la revolución ha salvado a la clase obrera" (11)

Bajo la dirección del diputado Pastor Rouaix la Comisión procedió a elaborar el capítulo del Trabajo y Previsión Social, aceptando en gran parte las propuestas de Macías y agregando aspectos como la participación del trabajador en las utilidades de las empresas, considerar lícita una huelga cuando tuviera por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, y declarando extinguidas las deudas contraídas por los trabajadores con los patrones hasta la fecha de la Constitución política.

El resultado de ello fué el Título Sexto constitucional, constituido exclusivamente por el artículo 123, y por cuyo mandato, al igual que por el Art. 27, el Presidente de la República contaría con la más amplia libertad de acción para poner en práctica las reformas sociales. Es decir, el Estado reconocía el principio jurídico de los derechos sociales y la existencia de las masas sociales, y buscaba aliarlas por conducto del gobierno, es decir por intermediación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, poderes autónomos pero no independientes.

De esta manera el Estado lograba su consolidación bajo una forma Federal, en tanto organización para distribuir y ejercer el poder y autoridad a nivel nacional. La diferencia histórica consistió en que progresivamente iban a ser las instituciones y no los caudillos quienes dominasen la vida del país, pero aún faltaba el periodo de Obregón y Calles.

La Constitución Política de 1917 constituía así la síntesis dialéctica del proceso histórico nacional del que se conformaba a un régimen de Derecho que daría permanencia y legitimidad al Estado Mexicano, un Estado no exento de compromisos sociales, tal y como pensaba Carranza y su Proyecto de constitución reformada, sino un Estado de Ejecutivo fuerte pero condicionado por el Congreso Constituyente para aceptar y responder a las demandas sociales.

La Constitución de 1917 era el símbolo por el que "se representaban todas las clases (sociales) y todos los intereses, el símbolo de esa democracia de la conciliación en la que cabrán todas las clases, menos los antiguos privilegios". "El Estado no tenía ya necesidad de otra cosa que poner en juego los elementos de poder que la Constitución había puesto en sus manos". (12)

La nueva Constitución no pudo sustraerse al hecho de ser producto de una revolución con movilizaciones sociales de gran magnitud y nunca antes vistas o imaginadas, por lo que reafirmó en su Art. 39

el principio de la soberanía popular como fundamento de todo el régimen político constituido, atribuyéndole, en todo tiempo, el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En consecuencia, la forma de gobierno quedó definida en el Art. 40, donde se asentaron los principios de una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Para complementar lo anterior se estableció en el Art. 41 que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores..."

Con toda seguridad que para la elaboración de todo este marco político-constitucional influyó el reconocido jurisconsulto Emilio Rabasa, quien había escrito: "...la situación política en que ha vivido la Nación divorciada por completo de la Ley, ha sido y seguirá siendo transitoria, hasta que entre el gobierno y la sociedad, la Ley sea un vínculo en vez de ser un obstáculo, norma de conducta para el primero y base de los derechos de la segunda". (13)

Y sin duda que bajo estas ideas el Constituyente estimó impostergable crear vínculos más sólidos que los que proporcionaban los artículos 3o, 27 y 123 de la Constitución de 1917.

"En esos artículos se encerraba un querer que el pueblo transmitía directamente al Estado, autorizándolo a intervenir en la vida social como lo considerase necesario, en el supuesto de que cumplía un programa que la sociedad le estaba encomendando: todo acto de poder quedaría automáticamente justificado. La voluntad popular se había fijado en la Constitución y de ésta había pasado al Estado, de manera que la voluntad del Estado era al mismo tiempo la voluntad del pueblo". (14)

Sin embargo no se debe olvidar que al fortalecer la posición del Ejecutivo, en tanto jefe del Estado Mexicano se le daba una amplísima libertad para conducirse como lo estimase más acertado y así responder a los grandes problemas nacionales. Sus facultades iban de ahora en adelante a rebasar sus tradicionales funciones política, legislativa y administrativa para penetrar con mayor fuerza en los ámbitos social y principalmente económico. Y con más exactitud podríamos decir que a través de su aparato administrativo iba a de sarrollar sus objetivos socio-económicos.

Sin embargo, habría un importante cúmulo de facultades cuyo marco no lo sería la Constitución, sino el propio régimen político, a partir del desarrollo de un partido político ligado estrechamente al gobierno, y que pasaría a ser la segunda pieza clave para enten der a nuestro gobierno presidencialista.

1.2 LAS REFORMAS POSTERIORES.

Los debates del Congreso Constituyente de Querétaro, en torno a la organización política propuesta por Carranza, llegaron a su término con el establecimiento de un régimen constitucional basado en la División de Poderes, en el que se fortalecía en varios aspectos ya señalados al Poder Ejecutivo.

Sin lugar a dudas, el predominio de los caudillos en la vida política nacional, particularmente con la candidatura del Gral. Alvaro Obregón a la presidencia de la República en 1928, fué la causa fundamental que llevó al Congreso ordinario a aprobar en el mes de agosto de ese año las reformas constitucionales para asentar la preminencia político-jurídica del Ejecutivo.

Tales fueron las siguientes:

- El período gubernamental se amplió de 4 a 6 años, dejando abierta la posibilidad de reelegirse, situación que se suprimió definitivamente en 1933. (Artículo 83, publicado en el DO 24 de Enero de 1928).
- Nombrar, con aprobación de la Cámara de Diputados los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales (Artículos 89 y 73), paralelo a la supresión de los municipios en el Distrito Federal, sustituyéndolo por un Departamento Administrativo. (publicada en el Diario Oficial 20 de Julio de 1928).
- El Ejecutivo podrá nombrar, con aprobación del Senado, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículos -

76, 89 y 96); en 1917 esto correspondía a las legislaturas de los Estados. (Diario Oficial 20 de Julio de 1928).

- Con el propósito de dividir más los asuntos en manos del cuerpo judicial, y que a la vez redundaría en posibilidades de mayor control sobre el mismo, el funcionamiento en pleno de los once ministros pasó a tres salas de cinco ministros cada una, pudiendo ser privados de sus puestos por mala conducta. (Diario Oficial 20 de julio de 1928). Y en diciembre de 1934 se creó una sala más llegando a un total de 21 ministros, señalándose que los magistrados de circuito y los jueces de Distrito durarían en su encargo seis años (D.O. 15-XII-1934).
- El ejecutivo podrá solicitar la destitución de las autoridades judiciales (Artículos 89 fr. XIX y III), y la Cámara de Senadores las declarará justificadas, o no. (Artículo 76 Frac. IX. Diario Oficial 20 de julio de 1928). Dado lo desatinado de esta reforma en el año 1982 se derogó dicha facultad, y conforme al artículo 110 en vigor, los funcionarios judiciales federales solo pueden ser removidos previo juicio político.
- Se transfirió la facultad del Congreso al Ejecutivo para proponer Ministros de la Corte provisionales o definitivos (Artículo 98. - D.O. 20 Julio de 1928).
- Igualmente se transfirió del Congreso de la Unión al Ejecutivo la facultad para calificar las renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte (Artículo 99. Diario Oficial 20 julio 1928).
- La conceptualización misma del ejercicio y desempeño de los miembros del Poder Judicial fue modificada al sustituirse el término 'removido' por 'privado' de sus puestos por mala conducta (Art.

94, en el año 1928). Pero la reforma de 1944 sobre el mismo artículo reiteró la inamovilidad judicial al señalarse que "solo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo; tal y como lo señalaba el artículo original por el que a partir de 1923 - los ministros y jueces solo serían removidos por esa causa.

- En lo que respecta al Poder Legislativo el ataque fué a la organización de las legislaturas estatales ya que el Artículo 115 - original establecía que el número de representantes de la población en éstas no podría ser menor a quince diputados propietarios; en el año 1928 se redujo el criterio de la representación política al señalar que las poblaciones con 400 mil habitantes deberían contar con 7 diputados, aquellas con 800 mil habitantes, 9 diputados y 11 diputados en poblaciones que rebasaran - ésta última cantidad de habitantes.

- La previsión de algunos diputados al Constituyente en torno a propiciar, o al menos permitir, la reunión de los poderes ejecutivo y legislativo en manos del Presidente de la República, dado el contenido de los artículos 29 y 49, vino a ser en realidad la - continuación de una práctica inveterada desde el siglo XIX, - por la que el Presidente de la República solicitaba y obtenía del Congreso facultades extraordinarias para legislar en diversas materias o ramas, facilitándole la regulación y manejo de nuevas situaciones.

No obstante que el espíritu original de la Constitución de 1917 señalaba el principio de la División de Poderes, y que el Primer jefe del Ejército Constitucionalista había criticado agudamente, en el Proyecto de Constitución ya aludido, el uso de facultades extraordinarias, Venustiano Carranza, ya en calidad de Presidente Constitucional, fué el primero en debilitar el principio de equilibrio al solicitar ante el Congreso tan solo siete días después de haber entrado en vigor la Constitución, autorización para legislar en materia de hacienda.

En esa ocasión no se siguió el procedimiento, ni se observaron los supuestos marcados por el artículo 29. A partir de entonces todos los presidentes tuvieron la posibilidad y el recurso de legislar en tiempos de paz sobre diversas materias (educación, comunicaciones, crédito, comercio, sociedades cooperativas, código agrario, código fiscal, obras públicas, agricultura, etc.)

Pero lo más grave para el sistema jurídico-político de México fué que la Suprema Corte de Justicia sostuvo la constitucionalidad de dicha práctica, argumentando que "si bien es cierto que la facultad de expedir las leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales no hace uso de esa facultad o de otras que le confiere la constitución, puede concedérselas al ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública... Las facultades extraordi-

narias concedidas al jefe del ejecutivo por el poder Legislativo limitadamente y en ciertos campos no son anticonstitucionales, por que tal delegación se considera como ayuda cooperativa de un poder a otro y no como una abdicación de funciones por parte del poder Legislativo". (15)

La situación ya descrita fué corregida hasta el 10 de diciembre de 1937 cuando el titular del Ejecutivo, Gral. Lázaro Cárdenas, envió al Congreso una adición al artículo 49 con la cual subsanar el menoscabo de las actividades del poder Legislativo, y dar mayor coherencia e integridad al régimen republicano, y representativo establecido en la Constitución "puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos poderes en un sólo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal.

Cree el Ejecutivo a mi cargo que solamente en los casos de invasión perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionados en el artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias, y consecuente con este criterio el Gobierno que presido se propone no solicitarlas en lo sucesivo; pero a

fin de que un punto de innegable importancia no quede sólo como simple propósito de una administración sino como norma orgánica y permanente a fin de evitar los vicios de gobierno señalados y fortalecer el régimen político en el que se sustenta el Estado Mexicano y que se consigna en el artículo 49 de la Carta Constitucional, vengo a iniciar la adición de este precepto en los siguientes términos:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

(16)

Si bien es cierto que con esta adición constitucional se restableció el espíritu original del Constituyente y del dogma propuesto por Montesquieu, en lo sucesivo el Ejecutivo encontró en la mayoría de diputados y senadores del partido oficial ante el Congreso, la posibilidad de aprobar las leyes por él iniciadas.

Lo anterior, permitió que pese a la reforma Cardenista, el principio de equilibrio fue de nueva cuenta violado con la reforma al Art. 49 constitucional, al señalar que dada la adición al Art. 131 cons-

titucional (también acaecida en marzo de 1951) el Ejecutivo tendría facultades extraordinarias para regular la situación económica del país.

7. LA ORGANIZACION DEL ESTADO: EL FEDERALISMO CENTRALIZADO.

La Constitución de 1917 reiteró el principio federal, en tanto forma de organización política y distribución territorial del poder, relativo al hecho de que para todo lo concerniente a la Federación deben 'desaparecer los estados' y viceversa, es decir que todas aquellas facultades no conferidas en forma clara y expresa por la Constitución a los Poderes de la Unión, quedan comprendidas bajo la autoridad de las entidades federativas que conforman la República Mexicana.

El principio anterior quedó plasmado en el artículo 124 de nuestra Constitución, siendo uno de los pocos que a la fecha no ha sufrido modificación alguna y que ha servido de criterio y marco de referencia para la distribución de competencias federales y estatales, mismo que ha permitido acumular progresivamente la actividad y poder decisorio en las autoridades federales, es decir, que ha permitido la concentración político-administrativa.

Para mejor comprensión de lo anterior debemos atender a las sucesivas reformas y adiciones hechas a la Constitución y que en sí mismas encierran la transferencia de facultades inicialmente reservadas a los estados y que ahora pertenecen al ámbito federal.

Dado lo extenso que podría resultar este tema, nos ocuparemos de las principales modificaciones que de alguna manera se significan por favorecer la situación ya descrita:

- a) EDUCACION. (Artículo 3o.)- Debemos empezar por recordar que la Constitución de 1824, en su artículo 50 fracción I, señalaba la libertad que tenían las legislaturas de los estados para el arreglo de la educación pública en sus respectivas jurisdicciones, sin embargo el criterio adoptado en 1917 no precisó las facultades federales o estatales con exactitud, por lo que la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, y la socialización de la educación (mediante la reforma constitucional de 1934) permitieron ubicar esta materia dentro de la órbita federal.

De esta manera, el Art. 3o. con la reforma del 13-XII-1934 señaló que "la formación de planes, programas y métodos de enseñanza, corresponderá en todo caso al Estado". A su vez, el Congreso de la Unión quedó facultado para expedir las leyes necesarias destinadas a "unificar y coordinar la educación en toda la República".

- b) RECURSOS NATURALES. (Artículo 27).- Uno de los artículos más modificados por la gran variedad de temas que contiene es el que ahora señalamos; en la tercera de sus reformas (9-noviembre 1940) se asentó que en materia de petróleo no se expedirán concesiones y que solo a la nación correspondería su explotación.

La reforma del 21 de abril de 1945 tuvo por objeto ampliar la propiedad de la nación a los recursos hidráulicos. El 29 de diciembre de 1960 se adicionó al contenido de este precepto para

conferir a la nación la exclusividad para generar, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica. Igual carácter se otorgó a la energía nuclear mediante la adición del 6-II-1975.

- c) FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL. (Artículo 73).- Después del artículo relativo al Trabajo y Previsión Social, este es el que tiene mayor número de reformas (25 modificaciones, 8 adiciones, 8 derogaciones) tendientes a reforzar las facultades del Congreso Federal en detrimento de las legislaturas estatales.

La primer reforma (8-VII-1921) le otorgó facultades para establecer, organizar y sostener, en toda la república, escuelas rurales, elementales, secundarias, profesionales, de investigación, etc.

Sin embargo fué a través de las reformas a la fracción X donde se dió mayor impulso a la centralización, ya que en el artículo original reservaba al Congreso facultades para legislar solo en materia de minería, comercio, instituciones de crédito y para expedir las bases del Banco unico de Emisión.

En 1929 se le facultó para expedir Leyes del Trabajo, (anulando lo dispuesto por el artículo 11 transitorio que prevefa tal facultad al Congreso Federal y a los Estatales), dejando la exclusiva aplicación de las mismas a las autoridades estatales, salvo en (y aquí se acusa mayor centralismo) asunto relativos a fe

rocarriles, y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y trabajos del mar.

En 1933 se amplió esta disposición a la industria textil.

En 1935 se asentó que los estados y municipios participarían en el rendimiento de los impuestos que el Congreso General establezca sobre energía eléctrica.

Sin embargo, en 1940, el 14 de diciembre, se empobreció más a la vida local al establecerse que tratándose de leyes del trabajo, los estados tampoco podrían legislar sobre la industria eléctrica, eliminando el párrafo relativo a la participación de estados y municipios en los impuestos generados por este ramo, es decir asignando el total de ellos a la federación.

En 1942 se amplió la jurisdicción federal para legislar en materia laboral a los ramos cinematográfico., de comercio, y de hidrocarburos; en 1947 a los juegos con apuestas y sorteos; en 1975 a la energía nuclear.

Por otro lado, las adiciones, al artículo que nos ocupa, en 1942 y 1949 llevaron a centralizar los recursos fiscales, al incorporarse la fracción XXIX que facultó al Congreso para establecer contribuciones sobre: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o ex-

plotados por la federación, energía eléctrica, tabacos, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

El dominio federal en este aspecto fué reiterado en el párrafo final de dicha fracción al señalar que los estados participarán en el rendimiento de estas contribuciones en la proporción que la Ley Federal secundaria, es decir la Ley de Coordinación Fiscal, determine. A su vez, las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

- d) FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO. (Artículo 76).- De entre las facultades propias de la Cámara de Senadores destaca la fracción V del artículo citado, que le posibilita declarar la desaparición de poderes en un estado, dando paso al nombramiento de un gobernador provisional, a propuesta en terna del Presidente de la República.

"Desde 1879 en que se utilizó por primera vez esta facultad, hasta 1975 en que se registró el último (caso de desaparición de poderes), el Senado destituyó a gobernadores y legislaturas, sin apearse estrictamente al texto constitucional. No fué sino hasta 1978 en que se reglamentó esta fracción y, paradójicamente, a partir de entonces no se ha vuelto a ejercer esta atribución". (17). Véase cuadro 1.

e) TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. (Artículo 123).- Conforme a lo previsto por el artículo original y el 11 transitorio, las entidades federativas empezaron a legislar en materia de trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin embargo la diversidad de criterios adoptados en cada una de ellas fueron la causa que motivó la intervención federal con la primera de las 47 reformas a este artículo.

En 1929 se modificó la fracción XXIX considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, sustituyendo el criterio original de Cajas de Seguros Populares.

En 1942, y buscando la congruencia constitucional, dadas las reformas al Art. 73 fracción X, se ratificó la competencia federal en materia laboral al señalarse, con la adición de la fracción XXXI al artículo 123, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los siguientes asuntos:

Industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles, empresas administradas o concesionadas por el gobierno federal.

En 1962, se adicionaron los siguientes rubros:

Petroquímica, metalúrgica, siderúrgica, minerales básicos, hierro, acero, productos laminados, cemento.

La lista continuó ampliándose, en 1975, con los ramos automotriz, productos químico-farmacéuticos, medicamentos, celulosa, papel, aceite y grasas vegetales, alimentos enlatados y bebidas envasadas; y en 1978 con la producción calera, maderera, vidriera y tabacalera.

- f) CAPITULO ECONOMICO.- La participación del Estado en la economía fué el objeto de la reforma constitucional de febrero de 1983 a los artículos 25, 26 y 28, que vinieron a completar al 131, sentando así, en forma conjunta los principios básicos del sistema económico mexicano.

Con lo anterior se asignó al Estado la rectoría del desarrollo nacional, es decir el mejoramiento económico, social, cultural y político del pueblo mexicano.

Para ello se estableció, en el Art. 25, que el desarrollo nacional implica fortalecer la soberanía, el régimen democrático, impulsar el crecimiento económico y el empleo, la justa distribución de la riqueza enmarcados por el respeto a la libertad de los individuos, grupos y clases sociales.

Complementando lo anterior, se apuntó que el Estado deberá conducir tal desarrollo bajo la planeación democrática, cuyos objetivos serían obligatorios para los programas de la Administración Pública Federal.

De esta manera se centralizaron una vez más en el Ejecutivo Federal los procedimientos de participación en la planeación, tanto con los gobiernos estatales como con los sectores social y privado.

Por su parte, el artículo 28 vió ampliados los rubros que constituyen una excepción al criterio de monopolios, toda vez que bajo el concepto de áreas estratégicas se incorporaron a las existentes en 1917, (acuñación de moneda, telégrafos, correos, radiotelegrafía y emisión de billetes) el servicio público de Banca y Crédito a fines de 1982 y en 1983 se adicionaron la comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las demás actividades que expresamente señalen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Para tal efecto, el Estado, precisó el contenido de esta reforma, contará y creará los organismos descentralizados y empresas necesarias para el manejo de dichas áreas estratégicas.

Sin embargo y a diferencia de las estratégicas, las áreas prioritarias no fueron precisadas en el Art. 25, dejándose a un manejo mas bien discrecional y coyuntural y cayendo por otra parte en lo que algunos autores llaman una remisión circular, ya que la ley secundaria respectiva (la de entidades paraestatales expedida en 1986 no detalla este aspecto, concretándose a remitir el problema a la Constitución Política).

De esta manera aquel incipiente esbozo jurídico que permitió al Ejecutivo Federal intervenir en la regulación de algunos aspectos económicos, es decir con la adición del Art. 131 en marzo de 1951 ya referida anteriormente, desembocó en el fortalecimiento del Estado y del Presidente de la República para controlar y dirigir la vida económica del país.

Si bien es cierto que hasta este último punto llega el alcance de las reformas a la Constitución, la tendencia expansionista del gobierno federal no se agota con ello pues debemos de considerar, y por tanto adicionar, aspectos derivados de la legislación secundaria tales como la Ley Federal de Turismo, de Gandería, el Código Sanitario y la Ley de Salud, entre otras.

Con base en lo anterior se puede afirmar que el ámbito normativo y de acción del gobierno federal ha crecido en forma inversamente proporcional al de los gobiernos locales, al grado que al concepto de federalismo se la asocia con la concentración, los de régimen interior y de soberanía local resultan difusos, basados en definiciones heterogéneas que nos llevan a una doble consideración:

Em principio se ha reconocido el hecho de que para nuestra realidad específica, "no encontramos en nuestros tratadistas un análisis profundo (del) cauce y amplitud del concepto régimen interior, (en tanto) alcance o grado de autonomía legislativa de que pueden disponer los Estados. Lo anterior tiene que ver con la forma de reparto competencial que se da en un sistema federal". (18)

En todo caso se acude a definiciones como la de Hans Kelsen para deducir el concepto que nos ocupa: "El Estado Federal -señala Kelsen- se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, en la que el órgano legislativo de cada estado miembro, es competente en relación con materias que conciernen a la constitución de la comunidad". (19)

De esto se puede inferir entonces que el régimen interior reside en la libertad y capacidad que le asiste a cada estado miembro de la federación para dictarse su constitución política aplicable a su jurisdicción y con ella estructurar su gobierno y su propia administración para atender a las necesidades locales.

Obviamente, que este marco local debe de considerar las limitaciones impuestas por la Constitución General.

Por otro lado, al observar las definiciones que sobre el régimen interior establecen las Constituciones políticas de los diferentes estados de la República Mexicana, nos encontramos con una gran diversidad de criterios al respecto. Así por ejemplo, para algunos estados (Aguascalientes, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero) esto se resuelve con la facultad del Congreso para legislar sobre materias que no sean de competencia federal o bien que no estén reservadas al Congreso de la Unión.

En otros casos (Coahuila, Baja California, México y otros) dicha facultad se orienta a legislar en todos los ramos de la administración y/o gobierno interiores; algunos más (Campeche, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca) facultan al Congreso para legislar en todo lo concerniente al régimen interior; finalmente, también se encuentra la idea del buen gobierno y mejoramiento del pueblo (Puebla).

Bajo el mismo criterio y fuente de análisis, si pasamos nuestra atención a las facultades que se atribuyen a los Congresos Estatales, tenemos que éstos han visto replegada su actividad legislativa a funciones genéricas tales como la aprobación del presupuesto, revisar la cuenta pública del Estado, erigirse en colegio electoral para calificar las elecciones locales, autorizar al Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, conceder licencias y aprobar o rechazar renunciaciones del Ejecutivo y magistrados locales, decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo en caso de emergencia o desastre, etc.

Sin embargo debe destacarse el hecho que dentro de las facultades de los Congresos locales son mínimas las referencias a la capacidad de éstos para legislar en aspectos económicos, sociales, industriales, de fomento, etc., lo que refleja la falta de atención y análisis de diputados locales por precisar los límites estatales que no pueden ser invadidos por la federación.

Ilustrativo de esto último son los tibios esfuerzos, no por ello menos meritorios, de algunas legislaturas locales que han consignado constitucionalmente su facultad para legislar en materias tales como: expropiación por causa de utilidad pública (Baja Cal. Sur, Guerrero, Morelos, Nayarit y otros); sistema penitenciario (Chiapas, N. León, Tabasco...); fraccionamiento de propiedades (Durango, Michoacán, Zacatecas...); vías de comunicación y aguas (Hidalgo, Oaxaca, Tabasco...); ecología (Chiapas); aranceles (Michoacán); colonización (Nayarit, Veracruz, Yucatán); franquicias a la industria (N. León); turismo (Zacatecas).

Esto ha ocasionado que en algunas situaciones resulte difícil precisar con exactitud, y sin lugar a dudas, a que ámbito gubernamental compete legislar en determinada materia.

Por lo que respecta a las atribuciones del Ejecutivo estatal vemos que de manera general se reproduce el contenido del esquema federal al estar obligado y capacitado para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la administración; proponer el nombramiento, en terna, a miembros de los Supremos Tribunales; informar sobre el estado que guarda la administración pública estatal; presentar los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos; conceder amnistías e indultos; facilitar al Poder Judicial el auxilio que necesita para el

ejercicio de sus funciones, entre otras muchas que le son propias y lo colocan en un primer plano de la vida local.

Al igual que el esquema de facultades del Poder Legislativo, las del gobernador denotan por lo general falta de atención para: promover el desarrollo cultural, artístico, deportivo, económico, para el fomento de la educación pública, (Baja Cal. Sur, Durango, Hidalgo, Tlaxcala); para regular el crecimiento de los centros urbanos (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Sonora, Quintana Roo); para crear industrias y empresas rurales (Baja Cal. Sur, Durango, Nayarit, Q. Roo); para crear organismos descentralizados o desconcentrados tendientes al fomento y explotación de recursos locales (Campeche y Durango).

De esta manera, y pese al cúmulo de poder y facultades del Ejecutivo local, es decir del gobernador, su actuación y autoridad se ven limitadas, al mismo tiempo que vinculadas, con el gobierno central -y particularmente con el Ejecutivo Federal- por virtud de la obligación que tienen los gobernadores de los estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 120 constitucional).

A diferencia de los debates del Constituyente de 1856-57, donde esta disposición fué ampliamente criticada (aunque finalmente aprobada por 55 votos contra 24) en medio de propuestas como la de Ponciano Arriaga en el sentido de que fuesen los tribunales de circuito y

^{jurgadas}
de distrito los encargados de cumplir las leyes federales, la Constitución de 1917 ratificó la obligación que nos ocupa sin discusión y por unanimidad de votos (154 a favor y ninguno en contra).

Lo anterior viene a confirmar el hecho que desde la segunda mitad del Siglo XIX se experimentó en el país una tendencia centralizadora, reflejada en el predominio del criterio federal por sobre el estatal, algunos de cuyos aspectos fueron tratados en la segunda parte de este trabajo, tendencia ahondada en el curso del presente siglo.

Aparentemente, la disposición anterior podría parecer innecesaria o bien una obviedad o pleonasma jurídico dado que por autonomasia la Ley Federal tiene como ámbito espacial de validez a todo el territorio nacional. Sin embargo el problema que se pretendía resolver (implícito en el Proyecto Constitucional de Carranza) no era ratificar la obligación del Ejecutivo Estatal de acatar la autoridad federal, sino convertirlo en agente de la Federación, y particularmente del Presidente de la República, en lo que respecta a la legislación emanada del Congreso de la Unión.

"Se ha considerado por la doctrina jurídica que al publicar y hacer cumplir las leyes federales, los gobernadores efectúan no un acto promulgatorio de las mismas, puesto que tal función

corresponde al poder ejecutivo federal, sino que se transforman sencillamente en auxiliares del gobierno federal".

"El ejemplo más claro y externo de los gobernadores como agentes de la Federación lo brinda la institución de los gobernadores provisionales". (20), que derivan de la desaparición de poderes en los estados a que se refiere la fracción V del artículo 76 ya señalado. (Véase Supra III-1,2 inciso e).

De esta manera podemos afirmar una vez más, ahora con Manuel Gonzalez Oropeza, que "La fuerte tendencia centralizadora del federalismo mexicano está asociada a un régimen presidencialista. La crisis del grupo de Sonora (Obregón-Calles) con Carranza y la de Cárdenas con Calles tuvieron serias consecuencias entre los gobernadores y produjeron la remoción de no menos de treinta y seis titulares de los poderes ejecutivos locales". (21)

Como se puede ver, en un período de quince años hubo poco más de un caso, en promedio, cada seis meses.

De este breve análisis de la constitución federal frente al esquema constitucional de los estados, por demás, limitado a la parte orgánica, podemos observar el desarrollo progresivo que ha experimentado el ámbito normativo federal, traducido en más de 300 reformas a la constitución para adecuarla a los nuevos re

querimientos sociales y circunstancias del país, en tanto que los estados han permanecido estancados en este aspecto, o cuando más han reestructurado su marco normativo adecuándolo a las variaciones registradas en el nivel federal, en detrimento de una mayor claridad y precisión de su régimen interior.

Aún cuando no es el propósito de este capítulo, pero no por ello se puede soslayar, si descendemos en la pirámide legislativa al ámbito municipal el panorama resulta aún más desolador por la ausencia de un equilibrio, precisión y regulación de las competencias municipales a la par que la centralización se hace más patente.

Debe recordarse que el proyecto carrancista, no obstante los antecedentes del Siglo XIX, solo señalaba que el municipio sería la base de la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre éstos y aquél. Ante este laconismo, el Constituyente amplió el debate a la hacienda municipal, a efecto de buscar su autonomía financiera, una vez aprobado su reconocimiento jurídico como instancia de gobierno.

El criterio de la asamblea se dividió entre quienes proponían que fuese el municipio el encargado de recaudar todos los impuestos para contribuir con ello a los gastos públicos del estado, y por otro lado quienes sostenían la tesis opuesta.

En medio de largos debates y cuantiosos asuntos el artículo 115 fué aceptado y redactado en una forma tan vaga e imprecisa ("Los municipios administrarán libremente sus hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que serán suficientes para atender a las necesidades municipales") que llevó a éstos a la penuria económica y dependencia política de los estados, dado que además se omitió señalar la forma o mecanismos para resolver los conflictos entre los municipios y los órganos gubernativos estatales.

De esta manera, las legislaturas estatales procedieron no con mucha celeridad, a expedir la Ley Orgánica Municipal que regula el funcionamiento y organización de los municipios facultándolos, entre otras cosas, para expedir su reglamento interior, formular los Bandos de policía y buen gobierno, iniciar leyes ante el Congreso estatal, prestar servicios públicos, etc.

Durante muchos años y varias décadas la legislación municipal no sufrió variación alguna, lo que la hizo caer en la obsolencia, pues algunas leyes fueron publicadas hace más de 50 años, y solo unas cuantas en fecha anterior a la reforma de febrero de 1983.

En virtud de esta reforma se estableció un mecanismo al que debieron ajustarse, a partir de entonces las legislaturas loca-

les para suspender ayuntamientos, pues solamente por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

"Era práctica viciada que los estados y los titulares del Eje cutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el manda to de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasio nes bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco ape- gadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal".⁽²²⁾

En adición a este esfuerzo por dotar de mayor autonomía polí- tica al municipio, se introdujo el principio de representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos municipales.

En el aspecto financiero, la reforma en cuestión señaló que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legis laturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de va- lor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio; y, con los ingresos derivados de

la prestación de los servicios públicos a su cargo.

A efecto de reforzar lo anterior se precisó en el último párrafo de la fracción IV que las leyes federales no podrán limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio de los municipios, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones.

Finalmente, la fracción cuarta del artículo que comentamos, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los estados. Se establece como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía

financiera del municipio". (23)

Sin embargo y pese al esfuerzo de inyectar vitalidad a la vida local, los frutos de las reformas requerirán de un largo tiempo de maduración pues las prácticas arraigadas por sesenta y cinco años no se modificarán en breve tiempo.

8. EL SISTEMA REPRESENTATIVO: DEL PODER PERSONAL A SU INSTITUCIONALIZACION.

8.1 LA PERSISTENCIA DEL CAUDILLISMO.

Durante las décadas anteriores la concepción personal del poder fué la característica fundamental de nuestro régimen político, aún más, la transmisión del poder presidencial fué predominantemente obra y/o consecuencia de movimientos basados en la fuerza militar de los principales caudillos del país.

El proceso revolucionario, iniciado en 1910, forjó, por sus características propias, un sentimiento generalizado de que una era de militarismo disolvente había comenzado, vislumbrándose la ausencia de una estructura de poder con la fuerza suficiente como para incorporar al país a un Estado de Derecho, es decir basado en las instituciones, quizás porque las gentes se agrupaban en torno a los individuos -léase caudillos- y no a los principios.

Esta situación la ilustra claramente el destino que tuvieron los Presidentes de la República entre 1876 y 1934 al oscilar entre la provisionalidad, el destierro y el asesinato.

Sin embargo, a raíz de la promulgación de la Constitución Política de 1917, lenta pero progresivamente el caudillismo entró en crisis al tiempo que se fueron creando las bases y condiciones para la organización de un partido político oficial "que representa el primer gran fruto de la política de grupos y también la decadencia de los seudo partidos dependientes de los caudillos". (24)

Con esto no se quiere decir que antes de la constitución de Querétaro no existiesen partidos políticos, por contrario, pululaban numerosas organizaciones con fines políticos, asociaciones de trabajadores urbanos y campesino, pero ninguna con implantación a nivel nacional.

Si bien es cierto que la constitución no mencionó a los partidos políticos como tales, sí reconoció, en su artículo 34, como derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos el de asociarse para tratar los asuntos políticos del país; basado en ella, el presidente Venustiano Carranza buscó orientar la vida política del país por cauces más democráticos, por lo que ante la víspera de las elecciones federales de 1918 promulgó, el 2 de julio de ese año, una Ley electoral, quizás la primera de importancia en el país, y en la que se establecían una serie de requisitos para constituir un partido político, ⁽²⁵⁾, de manera que cualquier organización con interés para participar en el proceso electoral de la democracia representativa debía tener cierta estructura y objetivos.

La Ley en cuestión favoreció el control gubernamental sobre el proceso de elección de representantes dado que se autorizó a las autoridades, particularmente municipales, para constituir las listas de electores, demarcar los distritos electorales y ubicar las casillas en donde se estime conveniente.

Tras las elecciones legislativas de julio de 1918, el más importante de los partidos políticos establecido a nivel nacional fué el "Liberal Constitucionalista", fundado por varios jefes militares encabezados por Alvaro Obregón, Benjamín Hill y Pablo González. Este Partido llegó a contar con la diputación más numerosa en la XXVIII Legislatura, su fuerza "no venía de su implantación, que era débil en realidad, sino del hecho de ser el partido de un buen número de militares y civiles que al oponerse al carrancismo se reconocían en las tesis del general Obregón". (26)

El segundo Partido de importancia nacional organizado en esta época fué el Nacional Cooperatista, bajo el apoyo del Secretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, y creado por grupos de las clases medias de la población.

Sin embargo no se formaron Partidos Políticos con las representaciones de los grupos sociales más combativos, durante la revolución, es decir, a partir de los mismos obreros y campesinos. Si bien los primeros tenían ya algunos antecedentes, los segundos nunca se habían aliado con ningún grupo político. Fué entoces cuando varios políticos importantes, dentro de los que destacaba Luis N. Morones, quien contaba con el apoyo del Gobernador de Coahuila y de la Federación Americana del Trabajo, aprovecharon el regionalismo de diversas -- agrupaciones sindicales y dieron nacimiento a la Confederación Regional Obrera Mexicana en ese mismo año de 1918, y que cobraría relevancia política en los siguientes años.

nó el carisma y prestigio militar de Alvaro Obregón.

Al momento de lanzar su candidatura, apoyada fundamentalmente por el Partido Liberal Constitucionalista, (PLC), Obregón invitó a todos los partidos políticos a respaldar su postulación ya que, "apoyarse en uno sólo ahondaría las divisiones, cuando el propósito deseable era unificarlos en un sólo organismo político", (28).

Ante los postulados democráticos de la Constitución Política, los gobernantes sentían la necesidad de legitimarse ante la comunidad nacional e internacional, por lo que se hizo patente la búsqueda de unificación de los dirigentes revolucionarios mediante estructuras de partido. Pero en la vida nacional aún seguían siendo más importantes los jefes revolucionarios que las organizaciones políticas.

Los esfuerzos para ampliar la base social que legitimara al gobierno Obregonista, llevó a que un grupo de políticos cercanos a éste fundaran el Partido Nacional Agrarista, (13-VI-1920) con el propósito de efectuar una intensa reforma agraria.

Llegado el momento de las elecciones presidenciales, la mayor parte de la población no asistió a los comicios y "por consiguiente las elecciones no fueron más que un medio de legitimación de la candidatura de Obregón. La lucha por las diputaciones fue por el contrario bastante cerrada y los diversos 'partidos' políticos se enfrentaron encarnizadamente". (29)

Fu  entonces cuando se volvió a dar un nuevo intento de vida parlamentaria para la nación, ya que durante los primeros años del gobierno de Obregón tocó al Partido Liberal Constitucionalista la representación más numerosa en el Congreso, además que, como respuesta a su obra electoral, tres de sus miembros se encontraban al frente de Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República.

Cuando este Partido trat  de desbordar al Presidente de la República mediante un Programa que debía observar el propio gobierno, Obregón respondió que éste "no podía ser limitado por un partido, ya que era el gobierno de todos los ciudadanos". (30)

La muerte de Benjamín Hill, fundador del PLC, trajo diferencias y distanciamiento con el gobierno, toda vez que dicho partido, apoyado en su mayoría presentó un proyecto de reformas constitucionales para instaurar un régimen parlamentario. El ejecutivo se ali  entonces con los partidos minoritarios (PNC, PLM, PNA) constituyendo el Bloque Social Demócrata que contrarrestó la fuerza y proyecto del PLC, mismo que entró en una etapa de debilitamiento.

Ante las elecciones para renovar en 1922 al Poder Legislativo dicho bloque se transformó con el apoyo oficial, en la Confederación Nacional Revolucionaria, sin embargo tocó al Partido Nacional Cooperatista la nueva mayoría dentro de la XXX Legislatura.

Sin embargo, "El hecho más significativo en esta política de alianzas consistía en que por vez primera los componentes de partidos de la ma

yoría parlamentaria se subordinaban al Gobierno, Esos partidos de la mayoría obregonista permitieron al caudillo sonoreense reforzar su autoridad sobre la burocracia política y en los meses siguientes la casi totalidad de las leyes aprobadas fueron proyectos presidenciales" (31)

Como se ha podido observar, las organizaciones partidistas si bien tenían un importante papel en los procesos electorales, seguían siendo aliados del gobierno, por el apoyo recibido de éste y básicamente por su débil extracción e implantación social, tendencia que se acentuaría en los siguientes años.

El final de la administración obregonista se caracterizó entre otras cosas por un distanciamiento con los partidos y organizaciones políticas; por la candidatura de Calles a la Presidencia, y por las contínuas demandas sociales de reparto agrario y de legislación laboral, pero el hecho que acentuó lo primero fué el asesinato atribuido a la CROM, del senador y miembro del PNC, Francisco Field Jurado por haberse opuesto a la ratificación de los Tratados de Bucareli con los Estados Unidos.

Tras condenar el crimen, Obregón declaró públicamente la separación de su gobierno con la central moronista, lo que aprovechó Calles para apoyar a ésta y asegurar así los más de un millón de votos provenientes de sus afiliados en la República. (32)

Por mayoría de votos Calles ocupó la Presidencia con el respaldo del Partido Laborista Mexicano, (del que la CROM era filial) y del Partido Nacional Agrarista, quienes pasaron a ocupar la mayoría en el Congreso Legislativo, y algunos de sus miembros cargos gubernamentales de alto nivel, como el mismo dirigente cromista, Luis N. Morones que fungió como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

Sin embargo, el impulso reformista de Calles para aplicar los postulados constitucionales, particularmente agrarios y laborales, se desva-neció ante la efervescencia por acceder al poder político.

En opinión de Luis Javier Garrido, Calles tenía una influencia muy clara de los regímenes fundados en la existencia de un partido dominante, socialista y radical, por lo que puso gran empeño en dotar al país de un partido de alcance nacional.

Ante la creciente influencia del binomio PLM-CROM, un grupo de callis-tas (entre otros Gonzálo N. Santos y Melchor Ortega) impulsó la Alianza de Partidos Socialistas que llegó a reunir en su primer convención (del 2 al 5 de mayo de 1926) a representantes de 300 partidos, clubes y comité de los 27 Estados de la República y del Distrito Federal. (33)

A pesar de ello, y en medio de coaliciones poco compactas, de organiza-ciones faltas de estructura y de seudopartidos, hacia 1926 la CROM y el Partido Laborista seguían deominando el Congreso Legislativo, la vida política del país y las luchas laborales de los trabajadores que reclamaban la efectividad de sus derechos: toda huelga que no estaba dirigida por la CROM era considerada ilegal. (34)

El segundo partido en importancia, tanto por su implantación nacional como por su apoyo al gobierno, era el agrarista, pero en vista de lo limitado que resultaba hasta entonces el reparto de tierras su simpatía hacia el gobierno callista se fué reduciendo.

Un mayor distanciamiento lo generó la CROM con su intento de organizar sindicatos campesinos para afiliarlos a su organización. "El PNA sostuvo que la CROM debía limitar sus actividades a los trabajadores asalariados del campo, para encargarse éste de organizar a los ejidatarios ya que éstos no tenían patrón, y Díaz Soto y Gama, dirigente del PNA, llegó incluso a preconizar la afiliación automática de todos los campesinos al PNA. El propio Calles manifestó divergencias con los líderes campesinos, en particular desde 1925, y en el momento de discutir en la Cámara de Diputados las reformas al Acuerdo de La Huerta-Lamont sobre la deuda exterior, la ruptura entre el PNA y el Presidente era ya manifiesta". (35)

Si a todo esto sumamos la política claudicante ante los Estados Unidos, que se significó por la derogación de las leyes en el ramo de petróleo a cambio de no vender armas a los cristeros que así renovaban la lucha entre el Estado y la Iglesia por los postulados constitucionales, (36), tenemos como resultado la pérdida de popularidad y legitimidad de Calles.

La autoridad de éste, se ha dicho, emanaba de su habilidad político-administrativa, pero nunca del carisma, arraigo regional o genio militar, como era el caso de Obregón, quien precisamente por esto último adquiría a cada instante más fuerza y presencia en el escenario político, ante las elecciones de 1928.

Fué entonces cuando algunos diputados obregonistas promovieron la reforma constitucional de los Arts. 82 y 83 para lograr la reelección presidencial del caudillo sonorense, bajo el argumento de que éste no había podido desarrollar en su cuatrienio el Programa agrario de la revolución, lo cual fué vivamente apoyado por el PNA, (37), y abriendo así paso al control obregonista del Congreso. (38)

Aprobadas las reformas constitucionales ya señaladas, rápidamente se generó una corriente antirreleccionista, auspiciada por Arnulfo R. Gómez y algunos militares como Francisco Serrano, que culminó en los conocidos hechos de rebelión sofocados por el ejército federal.

Esta revuelta, puso al descubierto el hecho de que la transmisión del poder presidencial aún carecía de mecanismos legítimos para las principales fuerzas políticas del país, lo que ahondó la preocupación gubernamental de consolidar, más que crear, un frente partidista de mayor amplitud que además de dar unidad al programa de la revolución y a los principios constitucionales respondiese a las insatisfechas demandas sociales.

Por su parte, los dirigentes laboristas calificaron por voz de Morones, como ilegítima la candidatura de Obregón, quién a su vez respondió señalando que aquellos no ocuparían cargos públicos en su administración.

La sucesión presidencial se convertía así, en el punto más vulnerable para la estabilidad del régimen político, ponía al descubierto la di-

visión en el seno del Congreso de la Unión, la pugna de intereses partidistas carentes de una base social lo suficientemente amplia como para dotar la legitimidad al Estado y gobierno nacionales.

La reelección y muerte de Obregón, por un lado, abría una nueva frontera histórica para el país, al evidenciarse los riesgos de que el ejercicio del poder se fundase en la autoridad del caudillo y no en la "razón" de las leyes, y por otro lado, se debilitaba la unidad nacional, abriéndose un período de crisis política coincidente con la crisis económica del capitalismo estadounidense con sus implicaciones para la economía mexicana.

En su último informe al Congreso de la Unión, precedido de una 'exposición' preliminar del mensaje, Calles anunció su decisión de no buscar de nuevo la presidencia y delineando un nuevo proyecto para canalizar institucionalmente la vida pública del país.

Para el sonorenses ese momento histórico se significaba por presentar "la oportunidad, quizás única en muchos años, de pasar de la categoría de pueblo y de gobierno de caudillos, a la más alta y más respetada... condición de pueblo de instituciones y de leyes... (estableciendo para ello) reales partidos nacionales orgánicos (que permitiesen prescindir) de los hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y tranquilidad del país".

"Mi consejo, mi advertencia más bien -decía Calles- sobre la necesidad de estos nuevos derroteros, resulta de la consideración po-

lítica y sociológica del período propiamente gubernamental de la Revolución en que nos encontramos, período que es preciso definir y afirmar, y también de la convicción de que la libertad efectiva de sufragio que traiga a la representación nacional a grupos representativos de la reacción, hasta de la reacción clerical, no puede ni debe alarmar a los revolucionarios de verdad, ya que si todos tenemos fe, como la tengo yo, en que las ideas nuevas han conmovido a la casi totalidad de las conciencias de los mexicanos, y en que hasta los intereses creados por la Revolución, en todas las clases sociales, son ya mayores que los que pudiera representar una reacción victoriosa; los distritos en donde el voto de la reacción política o clerical triunfara sobre los hombres representativos del movimiento avanzado social de México, serían por muchos años todavía en menor número que aquellos donde los revolucionarios alcanzarían el triunfo".

"La presencia de grupos conservadores, no sólo no pondría pues, en peligro el nuevo edificio de las ideas ni las instituciones revolucionarias legítimas, sino que impediría los intentos de destrucción y el debilitamiento mutuo de grupos de origen revolucionario que luchan entre sí frecuentemente sólo porque se han hallado sin enemigos ideológicos en las Cámaras".

La representación de tendencias conservadoras fortalecería, en fin, la acción legislativa de los congresos, y naturalmente, la acción de los Ejecutivos, (federal y estatal) porque la responsabilidad de los Gobiernos Revolucionarios se extendería a todas las clases del país legalmente representadas". (39)

Momento singular para la vida del país resultó ser efectivamente ese año de 1928, entre otras cosas porque con la muerte del último de los caudillos sucumbía el caudillismo como elemento característico de la lucha por el poder político, dando paso a su despersonalización, y por ende a su institucionalización con el proyecto de partido único de Calles, quién al mismo tiempo inducía la designación del presidente interino.

Al quedar abierta la sucesión presidencial, afloraron las ambiciones personales de los militares, por lo que Calles hubo de precisar que se opondría a que un jefe militar ocupase la Presidencia de la República, sugiriendo que fuese el entonces secretario de Gobernación, Emilio Portes Gil, enemigo de la CPOM y tolerante de los movimientos agraristas, el sucesor. La ratificación de Portes Gil la hizo por unanimidad, salvo dos abstenciones, el Congreso de la Unión -- 25 de septiembre de 1928. (40)

El problema de la sucesión presidencial había sido resuelto, la agitación política había disminuido, sin embargo el problema de la institucionalización del poder quedaba pendiente.

8.2 LA INSTITUCIONALIZACION DEL PODER Y EL PARTIDO OFICIAL.

Calles buscó el establecimiento de nuevas formas y mecanismos de dominación y control políticos que dieran ante todo estabilidad al país, por lo que planeó con E. Portes Gil la creación de un partido político del cual saldría el futuro gobernante.

Al asumir la Presidencia de la República, Portes Gil manifestó que "el establecimiento de partidos políticos sólidamente enraizados, provistos de un programa y de un sector fijo de opinión servirá para desvincular la política de la administración y para impedir que el Estado se convierta en elector".(41)

Al mismo tiempo, el círculo de amigos de Calles, y él mismo, lanzaron una convocatoria para formar el Partido de la Revolución, invitando a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de tendencia revolucionaria a sumarse a su fundación, y cuya tarea principal, dadas las circunstancias del país, sería la designación del Presidente; sin embargo no tuvieron participación los dos partidos nacionales más importantes hasta entonces: el PNA y el PLM que habían sido los soportes principales de las candidaturas de Obregón y Calles respectivamente.

Portes Gil expuso los motivos que influyeron en la creación del PNR:

- La necesidad de contar con un organismo que unificara a los revolucionarios ante su inminente dispersión por la muerte del caudillo para impedir un enfrentamiento que diera al traste con la precaria estabilidad.

- La necesidad de una entidad que reuniera a los dispersos elementos revolucionarios y disciplinara debidamente a las tendencias dislocadas de los grupos regionales.

- La conveniencia de crear una entidad encargada de reconstruir el pensamiento revolucionario para que atrajera y congregara a los elementos desorientados y trazara los cauces del progreso de la nación". (42)

En suma, según Portes Gil, se quería forjar un Partido de Estado. Pero la realización de dicho partido sólo sería posibilitada con la 'neutralidad' de las fuerzas armadas, por lo que Calles, reiteró el papel político de las fuerzas armadas, que se resumía "... en la no participación de éstas en la definición de los problemas internos del Estado y en conservar su carácter de protectoras de los poderes legalmente constituidos... Señaló ... que las Cámaras constituyan las --- instancias en dónde debería resolverse el problema electoral ... el ejército debería hacer respetar el acuerdo legal de aquellas... Calles, investido del Poder Ejecutivo, expresó su intención de intervenir unificando el criterio de las Cámaras y el ejército tratando de evitar así una ruptura entre ambas entidades". (43).

Entonces se inició un proceso de debilitamiento de las fuerzas periféricas en pro de un poder central. Para lograr esto utilizaron cuatro medios: "su eliminación física, la integración en el ejército federal de las bandas controladas por los caudillos, la concesión de

prebendas y contratos a los altos jefes militares, y el agrupamiento de los partidos regionales en el seno de una coalición capaz de garantizar una solución pacífica en la distribución del poder.

El PNR nació, pues, de una especie de contrato político entre dos interlocutores: un poder central incapaz de dominar a la periferia y un conjunto de fuerzas locales sin medios para extenderse al resto del país.

En marzo de 1929 se declaró formalmente constituido el PNR, su organización mostraba una estructura jerarquizada y centralizada en el jefe del Comité Ejecutivo Nacional.

El PNR contaba, por un lado con una estructura directa que estaba formada por los comites municipales, los comités de Estado o de territorio, el Comité Ejecutivo Nacional y el Comité Directivo Nacional; y por el otro, una estructura indirecta, formada por los diversos "partidos" nacionales, regionales y municipales que aceptasen los estatutos, de tal manera que en cierto sentido el PNR era concebido como una confederación de partidos. (44)

"En la Declaración de principios del PNR se vislumbró nuevamente la función del Partido, aceptó la forma de Gobierno establecida por la Constitución; se declaró por la emancipación de los trabajadores del campo y la ciudad mediante el cumplimiento de los artículos 27 y 123.. Con estos principios el Partido se adjudicó la tarea de velar por

reivindicaciones de las clases populares y por su organización y la de cuidar que los elementos del gobierno fueran hombres de filiación revolucionaria, principios que no significaban sino la tarea de generar y engarzar el consenso entre las clases populares para expandir la hegemonía del grupo en el poder... sus objetivos conducían a un mismo fin: realizar la reconstrucción nacional... para que continuara la acumulación del capital bajo las modalidades que imprimió la revolución de 1910".⁽⁴⁵⁾

Portes Gil previendo que el Partido se iba a enfrentar a la cuestión de escasez de recursos financieros emitió un decreto en enero de 1930 por el que disponía que la burocracia cotizara al PNR siete días de salario al año.

Aunque oficialmente el Partido Nacional Revolucionario no era creado por las autoridades gubernamentales, en realidad todo el apoyo de éstas contribuía a su nacimiento, para así contrarrestar los núcleos de resistencia que constituyeron el Partido Agrarista, el Partido Comunista, la CROM, el Partido Laborista y que rechazaban el sometimiento a una autoridad central.

Pese a esto último, la oposición nunca adquirió una magnitud de tal grado que pusiera en peligro el proyecto político de Calles, es más la aparición del nuevo partido no fué considerada por las principales fuerzas políticas del país, incluso intelectuales, sino como un acontecimiento secundario en relación a la coyuntura política del momento.

Paralelamente a la conformación del PNR, el Presidente interino se dedicaba a enfrentar algunos conflictos sociales como el problema estudiantil que derivó a la autonomía universitaria, el desarme de los guerrilleros cristeros, la pacificación de los campesinos mediante la creación de las Defensas Agrarias, (46), y la rebelión escobarista, que constituyó la última tentativa importante de golpe de Estado, auspiciado por militares, que se produjo en el país.

Sin embargo, el control de los rebeldes y su minimización a pequeños focos de insurrección permitió al grupo callista el dominio de la vida política obteniendo con ello la adhesión de la burocracia política: "En el Congreso de la Unión fueron desaforados 52 diputados y 4 senadores que se habían manifestado públicamente en favor del levantamiento y la mayoría de los legisladores siguieron integrando disciplinadamente los respectivos bloques nacionales revolucionarios en las dos Cámaras. De los 227 diputados que continuaron el ejercicio, 221 se declararon miembros del PNR. Los 4 gobernadores que habían también ayudado abiertamente a los rebeldes fueron destituidos y un clima de aparente unión reinó muy pronto en el país. Los ex-obregonistas, ex-carrancistas y ex-delahuertistas que habían apoyado el levantamiento tuvieron que expatriarse y de hecho no hubo ya en la administración más que callistas y miembros de las organizaciones afiliadas al PNR". (47)

Antes que cumplir otra finalidad, el Partido debería llenar una función exclusivamente electoral orientándola, en primera instancia, a la selección del candidato que completase el período constitucional de 6 años, para el que había sido electo Obregón.

La influencia callista se hizo sentir al nominar al Ing. Pascual Ortíz Rubio para tal efecto, haciendo lo que Carranza no pudo hacer con Bonillas. Entonces Ortíz Rubio desarrolló su campaña apoyado por el partido, pero Ortíz Rubio "no tenía ni podía tener base alguna de su poder propio. Sólo Calles o el PNR estaban en posibilidad de sostenerlo políticamente. Además por haber residido en el extranjero durante los últimos seis años, difícilmente podía estar enterado de los problemas nacionales y no tendría más remedio que mantener las direcciones señaladas por Calles". (48)

Calles aparecía como el árbitro de la vida política nacional, y así logró integrar a sus hombres en el gobierno de Ortíz Rubio: E. Portes Gil, Abelardo L. Rodríguez, Luis Montes de Oca, etc. el mismo Calles volvió a ocupar la Secretaría de Guerra y Marina, y el Banco de México. Además designó los jefes del PNR (Portes Gil, Montes de Oca, Lázaro Cárdenas, Manuel Treviño) en diversas ocasiones.

A partir de entonces, el Partido y el Gobierno, y más exactamente, el Presidente de la República, debían realizar esfuerzos para unificar su criterio, y sus acciones debían apoyarse recíprocamente; fue entonces cuando Portes Gil, en su calidad de líder del PNR, explicó la naturaleza de las relaciones ente Partido y Gobierno, precisando que el PNR era un partido de Estado, un "partido gobiernista y no se debía engañar a la opinión pública, como se había hecho en épocas anteriores presumiendo que iba a ser un partido independiente. La Revolución hecha gobierno necesitaba un órgano de agitación y de defensa y el PNR se enorgullecía de ser ese órgano".

"El Partido, continuaba, iría a las colectividades y movería el sentimiento de estas para que se organizaran y cohesionaran con el programa de la Revolución y con el programa administrativo del gobierno... apoyaría (concluyó) los intereses de las clases proletarias de México, de los obreros y de los campesinos..."⁽⁴⁹⁾

El Partido no debía interferir en la acción del gobierno federal, sino antes bien buscar la manera de consolidarlo imponiéndose a los intereses político-regionales en beneficio de una estrategia político-administrativa que, decidida desde el centro, tuviera eficacia a nivel nacional, procurando resolver los problemas precisamente nacionales. Para esto era necesario definir una disciplina política partidista a la que debían someterse los revolucionarios con ambiciones a ocupar puestos de elección popular, de función pública.

El PNR se consolidó entonces como partido único, pues como señaló Luis Cabrera: El PNR, corrompido y todo, es sin embargo un grupo unificado por sus intereses bajo la jefatura del general Calles; es rico con la riqueza del erario; fuerte con la fuerza del ejército y disciplinado con la disciplina obligatoria pero efectiva de la amenaza del cese. ⁽⁵⁰⁾

Al mediar el año 1930 tuvo lugar la campaña electoral para renovar la XXIV Legislatura caracterizándose por los constantes ataques hechos por la CROM al Partido y sus dirigentes, lo que oca-

sionó una gran división interna en el PNR, (51), que motivaron a Portes Gil para realizar una manifestación de más de 50 mil personas para mostrar la adhesión social y la unidad de fuerzas en torno al partido.

Como la organización del PNR a nivel local aún no se consolidaba, el registro de candidatos apareció como un asunto delicado que llevó a la Secretaría de Gobernación a ordenar a los gobernadores de los estados que solo reconociesen y apoyasen a los candidatos registrados en el PNR.

"De los otros 61 partidos registrados que iban a participar en los comicios, muy pocos sin embargo presentaban programas coherentes y trascendían el carácter de organizaciones caudillistas". (52)

En medio de un clima de violencia tuvieron lugar las elecciones para los 56 senadores (la mitad de la Cámara) y los 153 'diputados', proclamándose un triunfo absoluto el PNR.

La integración de la Cámara baja presentaba algunos problemas, por lo que Portes Gil nombró cuatro comisiones escrutadoras para la revisión de credenciales y así legitimar el proceso electoral, (53), t solucionar los casos de litigio que presentaban los propios miembros del PNR, divididos en "blancos" y "rojos". De esta manera el Partido en manos de él invadía la esfera del poder Legislativo, en tanto instancia autorizada para, en calidad de colegio electoral, calificar las elecciones.

A todas luces era evidente que el portesgilismo cobraba fuerza, quizás buscando constituirse una base social propia que lo apoyase; en medio de ello la figura del Ejecutivo se minimizaba, se opacaba, la acción del gobierno entorpecía por lo que Calles pronunció un discurso en Monterrey, (54), en el que señaló que el programa presidencial era progresista por lo que solicitaba la 'unidad de acción' en torno a 'un solo programa de gobierno', eliminando aquellos elementos que no den su cooperación al mismo.

Tres días después Portes Gil presentó su renuncia y Calles llamó a la presidencia del partido al entonces gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas del Río por considerarlo capaz de lograr la unidad interna del PNR, y por tanto la cohesión con el gobierno y la fortaleza ante sus bases sociales.

La nueva dirección del Comité Ejecutivo Nacional del partido se caracterizó por impulsar actividades sociales (deportivas campañas antialcohólicas etc.) por atender algunas demandas sociales como el reparto agrario, a partir de la organización campesina, la realización del Seguro Social etc., y por darle un carácter más popular a las actividades políticas.

Además reafirmó, y por tanto, centralizó mayormente, la dirección nacional solicitando "una solidaridad íntegra con el propio partido". A lo largo de 1931 brindó su apoyo al presidente Ortíz Rubio y lenta pero progresivamente sometió a los disidentes. "De esta manera reaccionó siempre enérgicamente cuando se trataba de defender al jefe del Ejecutivo y luego de que un grupo de senadores

'rojos' buscando atacar al presidente criticaron en términos muy agresivos a Luis Montes de Oca (Secretario de Hacienda) por los términos del acuerdo que había suscrito para liquidar la deuda exterior, la dirección nacional del PNR los expulsó del Partido, ya que, según Cárdenas, dichos legisladores habían faltado al espíritu de disciplina de la organización". (55)

Sin embargo el esfuerzo cardenista no pudo suplir la impotencia de Ortíz Rubio para enfrentar las presiones derivadas de la depresión económica mundial, y de las demandas sociales internas y de la crisis ministerial en su administración:

- Las repercusiones más serias de la recesión de 1929 se sintieron en aquellos sectores ligados a las industrias de exportación (vrg, agricultura, minería, caída del precio de la plata, petróleo) y por tanto en los ingresos públicos por concepto de impuestos al comercio así como en la reducción del gasto público.
- La reforma agraria se hallaba estancada, amén que el simple reparto no aumentaba la producción, ni creaba la pequeña propiedad agrícola, pues era indispensable sumar elementos como la irrigación, el crédito, fertilizantes.
- En materia laboral se venía retrasando la reglamentación del artículo 123 tanto por la expedición de la Ley del Seguro Obrero como por la propia ley, del Trabajo, ambas declaradas de interés ya no estatal sino federal.

Sin embargo al elaborarse el proyecto de Ley Federal del Trabajo las organizaciones sindicales consideraron que con ello se legalizaba la intervención estatal en el movimiento obrero.

El Congreso de la Unión aprobó en medio de grandes debates el Proyecto en cuestión y así el Ejecutivo expidió la Ley Federal del Trabajo (18 agosto de 1931) con la que se prohibió a los sindicatos toda participación política (art. 241) al tiempo que favoreció el control sobre las organizaciones de trabajadores a través de las cláusulas de exclusión por ingreso (art. 49) y la de exclusión por separación (art. 236).

- La constante pugna con sus colaboradores fué el clima en que se desarrolló el gobierno de Ortíz Rubio; los frecuentes cambios de los titulares del despacho obedeció en gran medida a la incorporación de elementos callistas en su administración (5-II-1930 3-IX-1932), y a la diferencia de criterios con elementos del propio partido.

El punto más crítico de esta situación se presentó a fines de 1931 cuando los cuatro generales miembros del gabinete presentaron, con anuencia de Calles, su renuncia permitiendo una mayor penetración de la influencia callista en la política presidencial, ya que el propio sonorensé ocupó la Secretaría de Guerra y Marina (14-X-1931), en detrimento del haz de facultades constitucionales propias del Ejecutivo, lo que se tradujo en la carencia absoluta del ejercicio de una autoridad real presidencial: era el tiempo del maximato. El 10. de septiembre de 1932 Ortíz Rubio presentó

ante el Congreso de la Unión su tercer informe de gobierno reiterando ante el Congreso de la Unión su tercer informe de gobierno reiterando su apego a las directrices del Partido, sin embargo su posición era ya insostenible por lo que al día siguiente presentó su renuncia a la alta magistratura, (56), calificándola de 'causa grave' y fundamentándola en su desacuerdo existente entre el Ejecutivo y los demás órganos políticos o de gobierno: la crisis económica coincidía con la crisis política.

"Calles reunió entonces en Cuernavaca a los mas connotados dirigentes políticos y logró encontrar en ellos un consenso en cuanto al hombre que iba a concluir el sexenio (Abelardo Luján Rodríguez). "En una iniciativa sin precedentes, Pérez Treviño se presentó al día siguiente a la Cámara de Diputados, en su calidad de presidente del PNR a fin de dar una serie de directrices a los diputados... aunque reconoció que la designación competía exclusivamente al Congreso de la Unión, el cual debería hacerla en libre deliberación, según él, era obligación del PNR, como organo orientador y encauzador de la opinión pública del país expresar el criterio existente. El congreso aceptó la renuncia de Ortiz Rubio por unanimidad, y casi al anochecer, erigido en colegio electoral designó también por unanimidad al gral. sonorenses Rodríguez como presidente sustituto consitucional". (57)

De esta manera el Partido alcanzaba un predominio absoluto sobre el Congreso sin embargo aún faltaba lograr la unidad en su propio

seno convocado en forma extraordinaria para analizar el principio de la 'no reelección', dada la cercana sucesión presidencial y la renovación del cuerpo legislativo, el PNR se reunió a fines de octubre de ese año en la ciudad de Aguascalientes, en donde sus miembros aprobaron un proyecto de reformas a la constitución (arts. 51,55,56,58,59,73,79,84,85 y 115) por medio del cual se impedía la reelección del Presidente de la República; Gobernadores de los Estados; diputados federales y locales, senadores, funcionarios municipales.

Asimismo se ampliaba el período legislativo de diputados de dos a tres años y de senadores de cuatro a seis años en forma total y no por mitad.

Con los debates de Aguascalientes se pudo superar la división de las filas del PNR, pues la autoridad de Calles sobre la burocracia política sera más fuerte que nunca, ya que le había hecho asimilar la importancia de la disciplina; la aprobación de dicho proyecto por el cuerpo legislativo evidenció lo anterior y permitió mayores cauces a la centralización del poder político y de las facultades metaconstitucionales del régimen.

Por otro lado, y en términos generales, el período del presidente Rodríguez fue muy similar al de su anterior en cuanto a la ausencia e imposibilidad de ejercer una autoridad efectiva. (58)

Ante lo limitado de la política económica y social del gobierno, de la escasa respuesta que la administración pública otorgaba a las demandas sociales y ante la falta de vínculos y bases reales entre el partido y la sociedad se fundó con carácter independiente la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (31 de octubre de 1933) bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano.

Bajo este contexto Calles, entonces Secretario de Hacienda (28 Sept. 1933) propició la creación de una Comisión de Colaboración Técnica, para junto con el PNR, formular un Plan de Gobierno Sexenal que a la vez sirviera de plataforma político-administrativa al próximo candidato a la presidencia de la República.

Partido y Gobierno, a través de la Comisión de Programa y la Comisión de Colaboración Técnica), trabajaron juntos en la elaboración del Proyecto del Plan referido; antes de ser enviado a la II Convención Nacional del PNR en once capítulos reiteraron la importancia de continuar el reparto agrario, de dar mayores garantías a los trabajadores, ampliar la intervención del Estado en la economía, reforzar los programas educativos, extender las comunicaciones, desarrollar las obras públicas y la salubridad, etc., objetivos que implicaban la expansión de la administración pública.

La segunda Convención del Partido, celebrada del 3 al 6 de diciembre de 1933, vino a marcar una nueva etapa en la vida de éste, pues de ella no solo surgió el candidato a la presidencia (Lázaro Cár-

denas) sino también el primer Plan Sexenal de Gobierno y la reestructuración de sus Estatutos, organización y funcionamiento, siendo éste último el punto más delicado a tratar.

El Comité Ejecutivo Nacional del PNR justificó la reforma estructural señalando que ya no se encontraba "ningún motivo sustancial que justificase la existencia de los partidos políticos adherentes al PNR (como se había dado inicialmente) y que actuaban bajo denominaciones y tendencias diversas, porque siendo todos miembros de un solo organismo era lógico que coordinasen sus esfuerzos y que disciplinasen su acción a una unidad de mando, y estableció de esta manera que la célula iba a ser en lo sucesivo el individuo y no el club o la organización política" (59). Por consiguiente, estas últimas fueron conminadas a disolverse en un plazo no mayor de seis meses.

En lo relativo a la estructura partidista, el Comité Directivo Nacional siguió siendo el órgano principal, creándose dos nuevas Secretarías (Organización y Estadística y Acción Educativa, Deportiva y de Salubridad), adición a las ya existentes: Secretaría de Acción Agraria, Fomento y Organización Agrícola, Acción Obrera y Organización Industrial, Prensa y Propaganda, y la de Acción Económica y Tesorería, elementos integrantes todas ellas, de un solo mecanismo, de una sola fuerza, de un solo propósito: el dominio político y control social.

Aprobado el Plan Sexenal, el Gral. Lázaro Cárdenas del Río fue postulado oficialmente candidato del PNR a la presidencia de la República; durante los 7 meses de campaña, Cárdenas visitó en una gira sin precedentes, la mayor parte del territorio nacional propagando la necesidad de la organización de las masas campesinas y de trabajadores como condición a la transformación social.

La atención puesta a los diversos problemas rurales, obreros y a planteamientos de toda índole, favoreció cierta imagen popular del candidato, quien con alta sensibilidad se cuidó para no contradecir los puntos de vista de Calles, haciendo continuas referencias al Plan Sexenal.

El 10. de julio de 1934 tuvieron lugar las elecciones federales, "caracterizadas por numerosas irregularidades... Según las disposiciones de la Ley para la elección de poderes federales vigente, los primeros ciudadanos en presentarse en las casillas se encargaban del recuento de los votos y siendo el PNR, como partido oficial, la organización más importante del país los primeros ciudadanos en presentarse en las casillas se encargaban del recuento de los votos... El general Cárdenas triunfó de manera absoluta según las cifras oficiales, las cuales dieron igualmente la victoria a los candidatos del PNR al Congreso, a diversas legislaturas locales y a los puestos de gobernador en varias entidades". (60)

En contraste con la impotencia de los gobiernos tutelados por Calles para reactivar la vida económica, el cardenista se presentaba, en-

medio de un descontento popular creciente, determinado a resolver las demandas sociales.

Congruente con ella, señaló, al protestar como presidente de la República: "Es fundamental ver el problema económico en su integridad, y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes con las demás. Sólo el Estado tiene un interés general y por eso, solo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".⁽⁶¹⁾

De esta manera la administración cardenista se caracterizó desde su inicio por traducir en hechos los objetivos del Plan Sexenal. Atención preferente tuvo Cárdenas para intensificar la reforma agraria, destruyendo con ello la organización económica de México en los años precedentes, es decir del Latifundio; sin embargo en opinión de Cárdenas el simple reparto de la tierra no resolvía el problema en su completa dimensión, pues a la dotación debía complementársele con sistemas de irrigación, técnicas de cultivo, utilización de fertilizantes, créditos, caminos, etc., y la mejor manera de lograr esto requería de la organización campesina.

Por ello fué que el 9 de julio de 1935 el Ejecutivo Federal expidió un decreto por el que ordenaba al PNR se avocara la inmediata organización de los trabajadores del campo.

Encargado de la unificación campesina el Partido a través del Comité de Organización convocó a una gran Convención agraria tendiente a aprobar la Declaración de Principios de la Confederación Nacional Campesina, CNC, (62).

Estos trabajadores tuvieron aceptación dado el reparto de tierras que sin precedente alguno realizaba la administración cardenista, dándole prestigio y apoyo social, "... los campesinos pudieron al fin expresar sus críticas a las prácticas seguidas por los funcionarios públicos, los dirigentes de las organizaciones sindicales y los latifundistas, que con sus ejércitos privados, sembraban el terror en diversas zonas del país... Las masas campesinas que pedían tierra desde el principio del movimiento armado fueron poco a poco encuadradas en esa nueva red de mecanismos de mediación que estaba implantándose bajo la dirección oficial y que rebasaba ampliamente la estructura formal del Partido de la Revolución". (63)

Por otra parte, la clase obrera experimenta un proceso similar en cuanto al desarrollo de su organización y unificación para enfrentar y conciliar sus intereses ante el capital, ante los empresarios.

El propio Cárdenas alentaba a los trabajadores a luchar organizadamente por sus derechos establecidos en la Ley Federal del Trabajo, y de la que abrogó el artículo que prohibía a los sindicatos actuar en política.

Aún mas, Cárdenas consideraba que la huelga expresaba "un reacomodamiento de los intereses representados por los dos factores de la producción y que el incremento salarial debería realizarse de acuerdo a la capacidad económica de pago de las empresas" (64), por lo cual se mostró comprensivo con las numerosas huelgas que se venían registrando en el país. (65)

En virtud del vacío generado por la CROM, la reorganización de la fuerza laboral era cada vez más imperiosa a la vez que conflictiva, dado que al crearse el Comité Nacional de Defensa Proletaria, (66), se pretendía integrar tanto a obreros como a campesinos. Sin embargo el Ejecutivo Federal se mostró reticente a que la nueva central agrupase a los campesinos en razón de sus condiciones particulares, ya que "lejos de lograrlo solo incubaría los gérmenes de disolución" (67).

Al día siguiente de disolverse la CGOCM de Lombardo Toledano (20 II 1936) y como resultado del pacto firmado por la CNDP, tuvo lugar el Congreso Nacional de Unificación : Obrera de cuyos trabajos surgió la Confederación de Trabajadores de México influenciada por la tendencia mayoritaria de la propia CGCM y su líder Lombardo Toledano.

Bajo el lema "Por una sociedad sin clases", la CTM se propuso luchar por obtener el goce de los derechos de huelga, asociación sindical, reunión pública, libertad de expresión, así como por la reducción de la jornada de trabajo, aumento de los salarios reales,

condiciones uniformes de trabajo en todo el país, capacitación técnica de los trabajadores, fomento del deporte, la implantación del Seguro Social, etc.

Dado que las tesis y objetivos de la nueva central, independiente del poder público y de la PNR, resultaban ser más avanzadas que las de la CROM moronista pudo captar el interés de los trabajadores al tiempo que suscitaba inquietud entre los patrones.

"La nueva central afirmaba contar en el momento de su creación con más de 3 000 organizaciones y cerca de 600 mil afiliados y se fortaleció muy rápidamente gracias a la acción gubernamental... En el curso de 1936, la CTM constituyó el pilar fundamental de la política de masas del presidente"⁽⁶⁸⁾, pues sus miembros principales (electricistas, ferrocarrileros, mineros, tranviarios, etc), se vieron beneficiados con la política presidencial.

Paralelamente Cárdenas también exigió la organización de la clase patronal, menos numerosa pero más fuerte, y con más preferencia por la dispersión, considerando su integración como un asunto de interés público, por lo que expidió la Ley de Cámaras de Comercio e Industria el 18 de agosto de 1936.

Cada Cámara debía agrupar a los patrones por giro y por región, y estudiar los problemas económicos propios, proponiendo ante la Secretaría de la Economía Nacional las mejores consideradas convenientes. Además debían mantener y procurar las relaciones necesarias con los diversos poderes de la República, ⁽⁶⁹⁾.

La administración de Lázaro Cárdenas se caracterizó por una constante movilización de las masas sociales, la acción del aparato estatal buscó instaurar un patrón de racionalidad sobre las relaciones de producción, sobre las actividades económicas, pero se pedía a las clases que actuaran dentro de la esfera de la legalidad, pues el marco jurídico les otorgaba las garantías suficientes y necesarias para la protección de sus intereses.

"A diferencia de otros países: la burguesía no creó al Estado nacional, sino que más bien el Estado creó a su burguesía, la cual ha estado estrechamente vinculada a éste en su proceso de desarrollo.

Las organizaciones sindicales se consolidaron no en franco enfrentamiento con la burguesía (como sucedió en los países industrializados), sino en el marco de una relación de clientilismo (colaboracionismo) con el Estado mismo, lo cual significó compromiso con la burguesía. De la misma manera el Estado creó a su campesinado, incorporándolo al sistema a través de la reforma agraria y de los mecanismos de control que representa el ejido y las organizaciones campesinas vinculadas al poder. (Recuérdese que la Confederación Nacional Campesina fue creada por decreto presidencial de Cárdenas).

Por supuesto, "sería un absurdo afirmar que el Estado mexicano creó históricamente a las clases sociales. Lo que afirmamos es que el Estado mexicano generó la participación de estas clases en el sistema político. En consecuencia guardó para sí una enorme capacidad para movilizarlas hasta hoy en día... (70)

Sin embargo, dentro de este amplio proceso de redefinición de fuerzas sociales y reacomodo de las facciones políticas, el aspecto más importante lo constituye la convicción de Cárdenas para fortalecer la función del presidente de la República, y con ello su posición personal al tiempo que destruir "el maximato callista".

Al apoyar las peticiones campesinas y obreras; el buscar concluir los conflictos con el clero, derivados de la política antirreligiosa favorecida por el círculo callista, el nuevo mandatario pretendía darse los medios para cumplir con su política, para cumplir tanto las promesas hechas en su campaña presidencial, así como con los postulados del plan sexenal, lo cual le valió un rápido enfrentamiento con el grupo del 'hombre de Sonora', que "permanecía ligado a las clases poseedoras y en particular a los terratenientes". (71)

Fue en el mes de junio de 1935 cuando Plutarco Elías Calles hizo de claraciones a la prensa criticando la política cardenista, señalando que en las cámaras se estaban realizando labores divisionistas, que el gran número de huelgas afectaba mucho menos al capital que al gobierno. Acto seguido Cárdenas solicita la renuncia de los elementos callistas existentes en su gabinete y el ejército, incluido el propio Gral. Calles a quien solicitó su salida del país, calificándolos de "elementos perturbadores de la tranquilidad pública". (72)

Con estos hechos se hizo evidente el predominio indiscutible de la autoridad presidencial sobre influencias externas, incluida la del propio partido creado por Calles y que en adelante iniciaba

un franco y absoluto reconocimiento del Presidente de la República como líder del Partido del Estado.

Las muestras sociales de apoyo fueron masivas y la misma burocracia política no pudo sustraerse a ello: "Los bloques cardenistas en el congreso se convirtieron rápidamente en mayoritarios. Antes del enfrentamiento, 99 diputados y 45 senadores se declaraban callistas, contra 44 diputados y 9 senadores que aceptaban públicamente su filiación cardenista; luego de la partida de Calles solo 17 diputados y 5 senadores aceptaban ser callistas... en las semanas siguientes, los diputados y senadores... callistas comenzaron a ser objeto de presiones y algunos llegaron a ser expulsados del Congreso bajo la acusación de actividades subversivas, en tanto que diversos gobernadores comenzaron también a ser depuestos". (73)

No obstante las medidas anteriores, el grupo callista continuó oponiéndose tenazmente, el mismo Calles regresó al país, lo que obligó a medidas más drásticas como la desaparición de poderes en los estados de Guanajuato, Durango, Sinaloa, Sonora, (74), y la exclusión del PNR de miembros de los Comités estatales y municipales en dichos estados, así como la expulsión definitiva del país de Calles, y sus incondicionales.

Al rendir su primer informe de gobierno, Cárdenas señaló que estaba dispuesto a ejercer plenamente sus funciones, anunciando la reestructuración del Partido. Para esto último nombró a Portes Gil como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, y a Ignacio García Téllez,

hombre de su cabal confianza y una de las mentes más claras que aportó enormes cosas a México, como Secretario General.

Las nuevas autoridades partidistas, conscientes de la desvinculación con la Confederación Campesina y la Central Obrera no pudieron más que reconocer el apoyo potencial que encerraban en sí, por lo que se vieron obligadas a definir una política de apertura frente a estas organizaciones, invitándolas a participar en las elecciones de 1936, siempre y cuando aceptasen la Declaración de Principios del Partido.

El propósito de convertir el PNR en una organización de carácter popular se veían, sin embargo, limitado por los procedimientos para designar a los candidatos a puestos de elección popular característicos del período callista.

Sin bien en los años precedentes los grupos obrero y campesino habían sido organizados, no se habían incorporado totalmente al PNR, al igual que otros grupos importantes de la población como maestros, empleados públicos, militares y otras capas medias que en conjunto constituían un enorme potencial legitimador de la acción gubernamental y del propio régimen político.

La influencia que venía ejerciendo el Ejecutivo sobre el Partido era cada vez más notoria, el prestigio de que gozaba aquél, gracias a su política económica y social y la eliminación del callismo, lo

colocaban como jefe indiscutible del Partido, aún cuando sus estatutos no lo consignaban como tal.

En contraste, el Partido se encontraba en su nivel de popularidad más bajo, las críticas en su contra se desarrollaron en el medio político a lo largo del año 1937 y a fines del mismo, Cárdenas comunicó oficialmente su voluntad de reestructurar el Partido en base a cuatro sectores, enfatizando la organización separada de obreros y campesinos.

En un manifiesto seguido de un acuerdo, que leyó en la sesión del Comité Directivo Nacional, Cárdenas dió a conocer su proyecto. El presidente señaló que era bien sabido cuáles habían sido "los intereses históricos que había representado el PNR y la misión" que había sostenido con relación al ejercicio del poder revolucionario, y que de esas circunstancias se desprendía la necesidad de analizar ciertas fases de su misión y algunos detalles de su estructura para poner ambos aspectos a tono con la evolución de las reformas y en concordancia con variados elementos sociales que nacidos al impulso de la Revolución Mexicana tenía ya vida fecunda, personalidad definida y tal actitud con la doctrina de la lucha revolucionaria que ameritaban incorporarse al instituto político, siempre que éste se transformase y modificase. Esas consideraciones -advirtió Cárdenas- habían sido hechas por el Ejecutivo Federal y los dirigentes partidarios, reafirmando la idea de que el PNR debía de transformarse. Hasta entonces -agregó Cárdenas- se habían considerado 'miembros activos del Partido a los campesinos, a los obreros manuales, a los

empleados públicos y a los miembros del ejército nacional, tomando en cuenta que los últimos eran los sucesores de los defensores de la Constitución y que todos estos sectores formaban la masa de la opinión y constituían los objetivos de la reforma social, y tomando en consideración que esta masa tenía que ser adicta a la causa gubernamental. A pesar de esta doctrina -agregó-, la mecánica del partido no había correspondido totalmente a la teoría de su composición y si el PNR había tenido 'funciones electorales claras e indiscutibles y posturas societarios insospechables', en distintas ocasiones su masa no había sido tomada en consideración, ni todas sus resoluciones se habían inspirado en las tendencias expresadas en el acta de su fundador. Por otra parte, no sólo las funciones del derecho habían sido mal distribuidos sino también las obligaciones -subrayó el presidente- pues la única agrupación que había tenido obligaciones económicas con el Partido habían sido de modo forzado y obligatorio, los trabajadores al servicio del Estado, los empleados públicos que durante años habían aportado millones de pesos para sostener una agrupación que debió haber sido sostenida por todos. Era pues necesario rectificar para el presidente estos factores a fin de que el PNR se transformase en un partido de trabajadores en el que el derecho y la opinión de las mayorías fuese la norma fundamental de su propósito, para lo cual era necesario que los campesinos, los obreros manuales, las mujeres, los trabajadores intelectuales, las agrupaciones juveniles y el ejército se incorporasen al Partido y contribuyesen a sostenerlo, sin que hubiese ninguna coacción oficial para ello. Dicha transformación -concluía- el presidente, lle-

vaba como mira fundamental la de vigorizar el organismo creado para la defensa de la Revolución, dándole nuevos rumbos más de acuerdo con el progreso de 'las masas populares', y depurándolo de ciertas características para poder así consolidar en la conciencia del pueblo la verdad incontrastable de que el proletariado de México seguía un mismo rumbo en su ruta constante y formaba un solo grupo apretado y consciente para disputarle el poder a la reacción". (75)

Las modificaciones que anunciaba Cárdenas no fueron motivo de mayores discusiones ni controversias, al contrario, recibieron muestras de apoyo por parte de la CTM, el Partido Comunista, la CROM, de los grupos organizados que iban a constituir el sector popular (clases medias, profesionistas, etc.), de la Cámara de Senadores; otras organizaciones como la campesina, sin bien no dieron su apoyo abierto, no mostraron resistencia; caso similar fué el de la burocracia política al verse liberada de la obligación de aportar 7 días de su salario al financiamiento del Partido.

Bajo el lema "Por una democracia de Trabajadores" el Partido anunció la convocatoria a su III Asamblea Nacional Ordinaria, celebrada del 30 de marzo al 10 de abril de 1938, y en la cual se constituyó formalmente el Partido de la Revolución Mexicana; (PRM), integrado por los sectores obrero, campesino militar y las organizaciones populares, quienes se comprometieron a "no ejecutar acto alguno de naturaleza político-electoral, si no es por medio del Partido". (76)

La participación de obreros y campesinos era indiscutible dado el esfuerzo Cardenista por imprimir un carácter popular al partido, en adición al potencial legitimador que encerraban en sí mismos constituyendo un sostén disciplinado a la acción presidencial; en contraste a lo anterior, la incorporación del ejército a la estructura partidista sí motivó profundas controversias que llevaron al presidente a definir la participación de los militares en política bajo un amplio "espíritu de civismo" y no con propósito de fuerza o pre dominio material.

Cárdenas señaló años más tarde "que no había metido al ejército en la política porque ya estaba ahí desde tiempo atrás sino que había buscado reducir su influencia en un solo voto dentro de un grupo de cuatro" (77)

No obstante que Cárdenas obtuvo la adhesión de la mayor parte de los jefes del ejército, el recién nombrado Secretario de la Defensa Nacional, Manuel Avila Camacho (31 XII 1937) era partidario de un ejército disciplinado, cuyo papel debía limitarse exclusivamente a propósitos de defensa nacional, por lo que sugirió al Presidente que en lugar de crear un sector militar de "masas" debería solamente constituirse un cuerpo con ciertas funciones de consulta. (78)

Sin embargo por tratarse de un proyecto que implicaba la iniciativa y voluntad del presidente, que no precisamente del Ejecutivo, para la transformación del partido, los dirigentes políticos tuvieron que

plegarse a la autoridad presidencial ahondando con ello la subordinación del partido al presidente y el mayor dominio y control de éste sobre nuestro régimen político.

El PRM, a través de su declaración de principios presentada el mismo 30 de marzo de 1938, consideró como su objetivo fundamental la preparación del pueblo para la implantación de una democracia de trabajadores y para llegar al régimen socialista, adoptando incluso una bandera que evocaba el socialismo soviético.

Además, en su quinceavo punto, señaló que el Partido lucharía "con toda energía para la liberación económica del país, hasta hacer que desaparezca su fisonomía semicolonial, así como también, 'en contra del fascismo y cualquier otra forma de opresión que atentase contra las libertades de la clase trabajadora y de los otros sectores del pueblo'. (79)

La transformación del partido se dió en medio de las amplias movilizaciones de masas que se produjeron con motivo de la expropiación del petróleo y de la administración obrera de los ferrocarriles, que además de reafirmar la soberanía nacional fortalecieron la imagen presidencial de Cárdenas y la unidad de su gobierno en virtud del apoyo popular recibido por las diferentes organizaciones sociales, además de que en ese año, 1938, también se formalizó la constitución oficial de la Confederación Nacional Campesina, CNC, convirtiéndose en la única reconocida por el Ejecutivo, quien asignó a algunos dirigentes campesinos puestos en la burocracia estatal.

"La CNC se caracterizó sin embargo desde su nacimiento por una ausencia de democracia interna y por una falta de representatividad por parte de sus jefes. Los dirigentes campesinos fueron desde entonces nombrados por las autoridades y ninguna candidatura campesina fue presentada en los meses siguientes sin haber sido previamente aprobada por los organismos directivos del PRM. De esta manera, cuando 63 diputados que se reclamaban de la CNC formaron el bloque del sector campesino en la Cámara de Diputados, la condición de campesinos de muchos de ellos fue vivamente impugnada por otros miembros de la Central". (80)

Durante el curso de los meses siguientes el Partido de la Revolución se consolidó como un pilar fundamental del Estado Mexicano, gracias a que la labor de sus dirigentes -incluido el propio Cárdenas- pudo encuadrar un gran número de organizaciones obreras y campesinas dando mayor margen de legitimación al régimen presidencial, en consonancia con la política de reformas sociales por él auspiciadas.

Pese a ello, el carácter popular que se pretendió dar al PRM estuvo muy lejos de lograrse, antes bien empezó a definirse como un Partido de Estado y a nuestro régimen político como unipartidista, reduciendo el papel de las fuerzas sociales y militares al de legitimantes de las decisiones gubernamentales.

Con la reestructuración del partido, lejos de propiciarse una mayor intervención de las bases en la selección de candidatos a puestos

de elección popular, los estatutos centralizaron aún más dichos procedimientos y la prueba de fuego se dió con la sucesión presidencial.

Ya desde 1938 se vislumbraba la transmisión del poder, y la agitación para obtener la precandidatura en el seno del partido no tardó en estallar. Acto seguido, y durante su IV Informe de Gobierno, Cárdenas advirtió a los grupos abstenerse de realizar actividades preelectorales, ⁽⁸¹⁾; sin embargo tres meses después (29 de Nov. 1938) redujo a tres la lista de aspirantes a la Presidencia, solicitándoles "renunciar a sus cargos en el gobierno dos años antes de la fecha de transmisión del mando, a fin de entregarse por completo a las actividades electorales y que el PRM pudiera escoger al mejor de entre ellos". ⁽⁸²⁾

Con el propósito de designar a su candidato presidencial y adoptar el II Plan Sexenal de Gobierno, el PRM llevó a cabo su Primer Asamblea Nacional Ordinaria (1-3 de noviembre de 1939), señalándose que los 4 sectores debían efectuar elecciones internas para discutir sus precandidaturas. "De los 1478 delegados asistentes, 714 (48.3%) eran del sector campesino, 351 (23%) del sector obrero, 310 (20.9%) del sector popular, y, 103 (6.9%) del sector militar". ⁽⁸³⁾

A diferencia del Primer Plan Sexenal, el segundo, mostró aspectos menos radicales y más conservadores, quizás como consecuencia del reacomodo de las fuerzas sociales y de la política cardenista, orien

tándolo sobre el desarrollo industrial por sobre el social, (84). El Plan reconocía la lucha de clases pero no estimaba conveniente llevarla 'hasta sus últimas consecuencias'; señalaba que el Gobierno no sería hostil a la empresa privada, siempre que ésta respetara las justas aspiraciones populares; ya no se habló de educación socialista pero se reiteró la creación del Seguro Social y de un salario mínimo por zonas.

El último día de la Asamblea, y tras aprobarse el Plan, se designó a Avila Camacho candidato oficial del PRM a la Presidencia de la República, paralelamente se desarrollaron movimientos de oposición a la política cardenista y del propio partido que desembocaron, por un lado en la creación del Partido Acción Nacional y por otro con la disidencia del PRM de Juan Andrew Almazán.

Dadas las críticas vertidas sobre el Partido Oficial, la política cardenista y sobre el proceso de la sucesión presidencial, Cárdenas se vió obligado el 20 de febrero de 1940 a hacer declaraciones en defensa del régimen político mexicano y de su administración.

"Más que las formas políticas -señaló- lo que definía realmente a un régimen, era su organización económica y social y el gobierno de México no habíacolectivizado los medios o instrumentos de producción, ni había acaparado el comercio exterior, convirtiendo al Estado en dueño de las fábricas, las casas, las tierras y los almacenes de

aprovisionamiento. En México, no había pues un gobierno comunista, pues la Constitución era democrata y liberal con algunos rasgos mo derados de socialismo en sus preceptos". (85)

La respuesta de Cárdenas iba dirigida a contrarrestar los movimientos de oposición como el sinarquista, en gran parte heredero del mo vimiento cristero, para cuyos dirigentes la vía armada constituía la mejor forma para acceder el poder. A diferencia de éstos, para los católicos de clase media alta la acción electoral resultaba me jo r que la violencia como forma de educar políticamente al pueblo mexicano.

En este segundo criterio se ubicaba la razón de ser del Partido Acción Nacional "proclamando la necesidad de reordenar y democratizar a la nación mexicana, y sacarla del caos en que la había metido la administración cardenista". (86)

Por su parte, la disidencia y proyecto político del Gral. Almazán fué más radical que cualquier otro, constituyendo el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) entre cuyas filas tuvieron cabida elementos callistas (Melchor Ortega y Luis N. Morones).

Pese al compromiso de Cárdenas de mantener la campaña electoral y los comicios dentro de un ambiente de paz y respeto a los principios democráticos, la violencia hizo su aparición, así como el robo de urnas por ambas partes. La ley electoral de 1918 seguía vigente:

los primeros ciudadanos que llegaban a las casillas eran los responsables de la conducción de las elecciones en cada unas de ellas.

La votación, según las cifras oficiales, otorgó a Manuel Avila Camacho el 94% de los sufragios, sin embargo algunos historiadores dudan sobre lo rotundo del triunfo: "los mítines almazanistas en vísperas de las elecciones habían congregado en un solo lugar a muchedumbres superiores a los 152,101 votos que se le reconocieron a Almazán... "En el primer distrito electoral de Durango Almazán recibió 12,123 votos, en tanto que Avila Camacho apenas 421; sin embargo, cuando se dieron a conocer las cifras definitivas resultó que en todo el estado de Durango a Almazán se le reconocieron 2004 votos en tanto que al candidato oficial 60,723". (87)

Para fines de la década de los treinta, el panorama político, social y económico había cambiado sustancialmente; con Cárdenas se desarrolló una estructura estatal compleja que demandaba la organización de la sociedad, para sobre esa base atender con eficacia sus demandas. Pero ese modo de organizar era también de disciplinar, es decir acabar con el faccionalismo político y dejar en lo más alto del sistema al presidente para que ejerciera las atribuciones del estado, los fines constitucionales, las facultades del Ejecutivo, y el desarrollo de su política económica, social, financiera, etc., es decir en el sistema político mexicano, sólo una luz brillaba con mayor intensidad: la del presidente.

El mismo Cárdenas así lo comprendió y lo señaló, en mayo de 1940, casi al término de su mandato: "En el gobierno una sola fuerza política debe de sobresalir; la del presidente de la República, que debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo".

"El corolario era sencillo (apunta Córdova); si había gobierno eficaz habría transformaciones sociales profundas; y si había transformaciones serias la Revolución habría triunfado. Este era justamente el espíritu del Constituyente de Querétaro; fué el espíritu con el que se impuso la institucionalidad del presidencialismo y en la que acabó por volverse humo el poder personal". (88)

8.3 CONGRESO LEGISLATIVO Y PARTIDOS POLITICOS

Al inicio de la década de los años cuarenta nuestro país tuvo que enfrentar agresiones externas (vgr. el hundimiento de embarcaciones petroleras) y el embate de doctrinas e ideologías como el fascismo, nacional-socialismo, y consolidación del modelo soviético, lo que obligó a las naciones y por supuesto a nuestro país a reafirmar sus proyectos nacionales. México se caracterizaba por lo siguiente:

En el orden interno, aspectos tales como una cierta inquietud derivada de las amplias movilizaciones sociales experimentadas en los últimos años del Cardenismo; la gestión de un movimiento de derecha con fines políticos; las presiones externas derivadas de la expropiación petrolera y otras medidas de nacionalización, la secuela de demandas laborales por ellas ocasionadas y otros hechos más, forjaban en su conjunto, un clima propicio para la pugna política y la división interna de la sociedad: la estabilidad política y social se constituían entonces como el objetivo nacional más importante a conseguir.

A ello se debe que, desde el inicio de su régimen, Avila Camacho haya hecho de "la Unidad Nacional" el lema con que abanderó su gobierno, al efecto señalaba: "No nos une exclusivamente la conveniencia de presentar un frente compacto a las amenazas del extran-

jero... las causas profundas (de nuestra unidad) no emanan de un riesgo externo sino de algo más hondo y valioso; la conciencia de una colectividad integrada a lo largo de muchos lustros de pasión y de vehemencia... por grandes que hayan sido nuestros desahucios internos en el pasado, cuando lo que se discute es nuestra posibilidad general de perduración, los mexicanos ante todo son mexicanos, sin más partido que el de la patria". (89)

La colaboración de las diferentes clases sociales , grupos e individuos bajo la guía del Estado, era el sustento que reclamaba la Unidad Nacional.

Buscando ser consecuente con su pensamiento, y en un acto que podría parecer insólito, el presidente Avila Camacho reunió en la plaza de la Constitución a todos los ex-presidentes de México, incluyendo a Calles y Cárdenas, el ejemplo era muy sencillo: si los presidentes de México estaban unidos, la sociedad debía hacerlo también. En este sentido, la Unidad Nacional se traducía en la demanda de un apoyo irrestricto a las políticas señaladas por el presidente.

Las circunstancias del momento demandaban unidad de acción y comando, propias del Ejecutivo; eliminar intereses personales y acechanzas militares, que tantos males habían causado en el pasado; una colaboración amplia entre los poderes constitucionalmente constituidos: con el legislativo porque se abría la posibilidad de solicitarles facultades extraordinarias para legislar en algu-

nas materias, y con el Judicial para resolver conflictos inter- -- puestos en contra del Ejecutivo ante la Corte (tales como los de las compañías petroleras).

Considerando lo anterior y al observar la integración de los bloques de la mayoría perremista de la XXXVIII Legislatura, el presidente Avila Camacho dió inicio a una reforma política integral-- cuyo objetivo fué institucionalizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El proceso fue gradual, y el primer paso se dió para establecer cierto control sobre los trabajos del cuerpo Legislativo:

" En la Cámara de Senadores, frente a una mayoría formada por representantes militares y civiles del sector popular, se constituyó una minoría de izquierda, formada por representantes campesinos y de la CTM., que luchaban por la aplicación del Segundo plan sexenal (en sus aspectos agrario y laboral). De la misma manera, en la Cámara de Diputados un grupo de representantes, que se situaba a la izquierda, hizo alianza con elementos moderados para oponerse a la mayoría, abiertamente conservadora.

"Como una reacción a este enfrentamiento, varios diputados que habían llegado al Congreso gracias a sus relaciones con Avila Camacho, se organizaron entonces como Grupo "Renovación". El nuevo bloque parlamentario estaba compuesto de diputados militares y civiles por lo general profundamente anticomunistas y con fuertes vínculos con la jerarquía católica y las clases poseedoras. Las primeras discusiones de importancia, que versaron sobre las reformas a la legislación laboral, mostraron por consiguiente que el gobierno no po---

dría alcanzar fácilmente sus objetivos.

"De esta manera, algunos meses después de la constitución de los grupos, la dirección del Partido, invocando la tesis de la unidad, reaccionó enérgicamente censurado al divisionismo; a través de un manifiesto condenó la creación de nuevos grupos extraños a la estructura y al funcionamiento institucional del Partido, --- los que existían, se afirmaba, a expensas de éste".

La Dirección Nacional tuvo sin embargo dificultades en el curso -- de los meses siguientes para disciplinar a sus representantes en el Congreso y, a fin de apartar definitivamente el riesgo de un enfrentamiento entre el CCE y los diputados, se proyectó entonces institucionalizar los cargos de presidente de los bloques perremistas en las dos cámaras, cambiando mensualmente a sus titulares. - Estos tendrían como responsabilidad primordial la de velar por la disciplina de los diputados miembros del PRM, en particular impidiéndoles la formación de grupos y decidiendo cuáles debían ser las intervenciones de los diputados en la tribuna" (90).

El siguiente paso fue la reforma del partido.

Para los años cuarentas, era evidente que las fuerzas políticas-- propias del caudillismo (Obregón y Calles) se habían debilitado seriamente, mientras que el PRM se había fortalecido, no sin -- contradicciones y divisiones, mismas que se reflejaban en la organización y trabajos del Congreso; lo cual, aunado a la presencia-

militar en el seno del mismo, causaba honda preocupación en el --
Presidente de la República por lo que reiteró públicamente su ---
decisión de refoemar el Partido de la Revolución, conforme al -
concepto que sobre el mismo había externado años atrás.

Si, para Cárdenas había sido necesario cooptar a los militares--
incorporándolos al partido , abriendo con ello la posibilidad--
de participar y ejercer influencia en la política nacional, pa--
ra Avila Camacho lo mejor había sido eliminarlos, buscando así ---
fortalecer las garantías cívicas de los mexicanos y con ello ini-
ciar el tránsito al civilismo, es decir, eliminar definitivamente
a los militares en servicio activo de la política a fin de pre--
parar al acceso a la Presidencia de la República a un civil:

"Con el sentimiento fraternal que me liga al ejército, reitero
mi convicción de que sus miembros no deben intervenir ni direc--
ta, ni indirectamente, en la política militante electoral mien-
tras se encuentren en servicio activo; pues todo intento de ha-
cer penetrar las contiendas electorales en el recinto de los cuar-
teles es restar una garantía a la vida cívica del pueblo". (91)

La supresión del sector militar constituyó sin duda un cambio - - de gran importancia en la estructura del partido. Esta modifica- - ción no fue consagrada sin embargo en los documentos oficiales - del PRM. Según el artículo 83 de los Estatutos, ni la Declara- - ción de principios y Programa de Acción, ni los propios Estatutos podía ser modificados más que "por una asamblea nacional convoca- da para este efecto y habiendo tenido esta disposición por origen una decisión presidencial, se hizo por consiguiente al márgen de la legalidad interna del Partido, implicando en particular al --- Pacto constitutivo del PRM. que había sido firmado por miembros-- del ejército y de la marina nacionales. Fue el Consejo Nacional- del PRM, el que tomando conocimiento del acuerdo presidencial, -- decidió la supresión del sector militar, pero sin prever la con- vocación de la asamblea Nacional. (13 de diciembre de 1940) ".--- (92).

Por su parte, las Federaciones Estatales del sector popular, --- creadas en 1938, también fueron objeto de una total reestructu- ración que concluyó con la creación de la CNOP en febrero de 1943, incorporando no solo a los empleados públicos sino también a am- plios sectores de las capas medias de la población. Sus miembros fueron agrupados en diez ramas, según su categoría socioprofesion- al: los trabajadores al servicio del Estado, los miembros de -- las cooperativas, los agricultores, los pequeños industriales, - los pequeños comerciantes, los profesionales e intelectuales, - los jóvenes, las mujeres, los artesanos y los trabajadores no -- asalariados.

Mucho se criticó al gobierno de Avila Camacho el que, paralelo a la reestructuración sectorial del Partido de la Revolución, se apoyara algunas de las tesis que le dieron fuerza en el período -- Cardenista y que asentaron en el II Plan Sexenal, tales como la -- educación socialista, la realización integral de la Reforma agraria, que no el reparto en sí, entre otras.

Sin embargo, esta actitud obedeció a la plena decisión del Presidente de la República de reducir las funciones y participación -- del Partido en la vida nacional, limitándose al aspecto electoral. Señaló entonces que "La estructura 'directa' del Partido (comités -- municipales, comités ejecutivos regionales de Estado y Consejos -- regionales de Estado) no debía funcionar más que en los períodos -- electorales, pero para ello era menester una amplia colaboración -- de las autoridades estatales y municipales y el CCE parecía tener algunos tropiezos para obtener una firme disciplina. Los dirigentes nacionales se entrevistaron así, a finales de 1941, con el bloque de los Gobernadores de los Estados con quienes discutieron el futuro funcionamiento de los comités ejecutivos regionales y municipales y aparentemente obtuvieron su consenso" (93).

La renovación de la Cámara de Diputados en 1943 fué la ocasión -- idónea para que la Secretaría de Gobernación ejerciera sus funciones político -- administrativas vinculadas a las elecciones --

asignadas por la Ley de Secretarías de Estado, al tiempo que para limitar la acción del PRM, al plano electoral.

En ellas la oposición fue casi¹⁰ existente, el PAN se presentó por primera vez con 21 candidatos, el PCM siguió apoyando a los candidatos del PRM, que obtuvieron un tri^ufnfo aplastante: de los 147 diputados electos para la XXXIX Legislatura, 144 eran miembros del PRM y los otros 3, autodenominados independientes, eran en realidad disidentes del mismo PRM. El bloque del PRM estuvo así -- oficialmente compuesto por 75 diputados del sector popular, 46 - del agrario y 35 del obrero.

Entonces ya no se hacía referencias al socialismo sino a la -- democracia como alternativa para el país, sin embargo, el diputado por Sonora y miembro del sector popular del PRM, Her-- minio Ahumada, en su respuesta al IV Informe anual al Congreso-- del Presidente Avila Camacho, hizo una crítica de las prácticas-- existentes: "Para que las conquistas sociales proclamadas por la Revolución llegasen a ser realidad -afirmaba Ahumada- y no solo -engañosa promesa, era menester una radical reforma a los procedi mientos seguidos".

"Queremos decir con esto -aclaró- que mientras no sea un hecho en tre nosotros el voto ciudadano; mientras no se depure la función -electoral, mientras sigan siendo en ella factores decisivos la actua ción de un sólo Partido y la falta de respeto a la opinión pú--- blica, la democracia no podrá realizarse en México."

La reacción de los diputados del PRM y en particular de los cete- mistas a las palabras de Ahumada fue inmediata. Antes de que con cluyese la sesión, el diputado sonorenses fue condenado violenta-- mente, se le retiró de su cargo como presidente en turno de la --- Cámara y fué además expulsado del bloque perrimista. Ese mismo día, el CCE, considerando la gravedad de lo acontecido, lo expul- só también del Partido. Las palabras de Ahumada marcaron probable- mente el fin de un período en la vida parlamentaria mexicana".
(94).

Las secuelas de la revolución iniciada en 1910 habían quedado --- atrás, el régimen político mexicano había aflojado la tensión -- acumulada, las demandas sociales habían sido atendidas lo sufi-- ciente como para permitir que el régimen político entrara en una- etapa de estabilidad, que el gobierno presidencial se instituciona- lizara gracias a la despersonalización y diferenciación entre el- órgano y su titular.

La época de los caudillos estaba ya definitivamente concluida; la sucesión presidencial ya no se agotaba por medio de las armas,-

sino en las urnas, aunque con procedimientos poco confiables y legítimos; el control de las masas sociales se había encuadrado bajo el aparato partidista; el nuevo modelo económico propuesto para el país, la industrialización, descansaría en breve en el ejercicio de un gobierno civil que requería para su permanencia en el poder de una presidencia y un partido institucionalizados. Una lucha por el poder a través de los partidos políticos.

Al seguir de nueva cuenta el futurismo político y la actividad preelectoral para la sucesión presidencial, a fines de 1945, el Presidente Avila Camacho envió una iniciativa de ley electoral para reformar la expedida en 1918 y que seguía vigente, señalando en la exposición de motivos que la aspiración de México era acceder a la democracia. Con ello daba el tercer paso para el logro de su reforma política.

Aprobada por el Congreso el 7 de enero de 1946, con esta Ley electoral, el gobierno "inició el proceso de formación de un régimen pluripartidista bajo reglas del juego más precisas que las planteadas en la Ley electoral de 1918. El interés gubernamental era, -- sobre este aspecto y sin lugar a dudas, fomentar la existencia -- de un cuadro de partidos que presentaran opción política electoral a las diferentes clases y sectores sociales". (95)

La principal virtud y significado de esta Ley fue que, al sustituirse la Legislación de 1918, buscó acabar con el florecimiento de los partidos transitorios y oportunistas que solían formarse alrededor de una persona o grupo político, y que tenían como efímera existencia el lapso de una campaña política, pues aquella Ley permitía candidaturas independientes con el apoyo de solo 50 ciudadanos.

Los partidos políticos fueron expresamente caracterizados como "asociaciones constituidas conforme a la Ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles, para fines electorales y de orientación política" (Art.22). A diferencia de su antecesora, la ley de 46, reglamentó ampliamente lo relativo a los requisitos para obtener el registro ante la Secretaría de Gobernación, representación en organismos electorales, integración de federaciones, etc., con lo cual la legislación de los partidos empezó a ensancharse.

Para lograr el registro se fijaron ciertos requisitos.

- Un número de miembros no menor de treinta mil
- Apego a la Constitución Política
- Rechazar pactos que los subodinen a una organización internacional.
- Adoptar una denominación propia y acorde a sus fines
- formular una declaración de principios y un programa político
- Incluir un sistema de elección interna para nominar candidatos.

La misma ley, con su artículo transitorio, daba facilidades a los partidos que ya existían y habían realizado actividades políticas anteriores a la expedición de esta Ley, para obtener su registro - al reducir el número de miembros de treinta a diez mil.

Para complementar el marco legal y erradicar hábitos políticos ya arraigados, como el hecho de que el primero en llegar a las casillas electorales se adueñaba de su control y por tanto del manejo de los votos, se decidió federalizar tanto la vigilancia del proceso electoral (creándose al efecto una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada con el Secretario de Gobernación otro - miembro del Gabinete, comisionado del Poder Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y dos comisionados de Partidos Nacionales; además, fungiría como Secretario, el Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México), así como el empadronamiento de los votantes, creándose para ello un Consejo del Padrón Electoral, atribuyéndole las funciones que en esta materia tenían las autoridades locales y municipales. (96)

En el ámbito local se creaban las Comisiones Locales Electorales y Comités Electorales Distritales, integrados con dos representantes de todos los partidos y tres ciudadanos de la entidad y distrito respectivamente. Estos organismos eran responsables de la vigilancia del proceso electoral en sus ámbitos geográficos correspondientes.

De esta manera quedaron registrados tres partidos políticos que -- contendrían en las elecciones de 1946, tales fueron: a la izquierda, el Partido Comunista Mexicano; a la derecha, Acción Nacional y al centro el Partido de la Revolución Mexicana, transformado en - Revolucionario Institucional .

A partir de entonces los Partidos en México entran en una etapa de reacomodo, reestructuración y redefinición ideológica.

El Partido Comunista, que había apoyado a la candidatura de Avila Camacho en 1940 y al propio PRM para hacer un frente antifascis- - ta durante la segunda guerra mundial obtuvo su registro el 13 de - mayo de 1946. Sin embargo, la división interna era cada día ma- - yor, ocasionando entre otras consecuencias las siguientes:

- Pérdida de influencia y credibilidad en las organizaciones -- obreras y campesinas.
- Expulsión de destacados líderes y dirigentes que llevaron al - surgimiento del Partido Popular, fundado por Vicente Lombardo- - Toledano en 1947 y obteniendo su registro al año siguiente, -- así como el Movimiento de Acción y Unidad Socialista.
- El establecimiento de relaciones con organizaciones extranje- - ras, le valió la cancelación de su registro, mismo que recupe- - raría tres décadas después.

El Partido Acción Nacional, también obtuvo su registro en 1946, - pero por el contrario, consigue su permanencia iniciando paralela- - mente una oposición sistemática al gobierno y al partido 'oficial',

En las elecciones de 1946 propone la candidatura del Licenciado-- Luis Cabrera a la presidencia de la República, quien aunque no-- aceptó tal postulación, adentró al Partido en el juego electoral, en donde obtuvo el triunfo de 4 diputados al Congreso, equivalentes al 2.37% de los votos (97) ,

Con el devenir del tiempo este porcentaje se incrementaría en pequeña proporción y lentamente, aunque sin llegar a adquirir magnitudes importantes.

El Partido Oficial, a diecisiete años de su creación, se mostraba por completo diferente en cuanto a su estructura, principios, organización y objetivos, por lo que de nueva cuenta el Partido de la Revolución Mexicana consideró urgente su transformación previa a las postulaciones de candidatos para Presidente, diputados y senadores, cambiando su denominación por Revolucionario Institucional. el 18 de enero de 1946 y obteniendo su registro en mayo de ese año.

La nueva organización del partido señaló en sus estatutos que éste se compondría en adelante por "organizaciones, sindicatos, militantes individuales, etc., y ya no sectoriamente aunque los sectores siguen conservando representación en los órganos directivos. Las elecciones de candidatos se vuelven directas en lugar de efectuarse mediante Asambleas sectoriales, es decir mediante votos individuales en casilla (Arts. 56 a 73). En suma...se efectúa un desplazamiento del poder específico de los tres sectores hacia el partido..." (98)

Sin embargo, y ante el descontento de los sectores por su pérdida de influencia, la dirigencia del partido regresó, en la asamblea nacional de 1950 y ante las elecciones siguientes, a la estructura por sectores en cuanto a la militancia y respecto a las elecciones internas.

La redefinición ideológica del Partido también se operó en esta época al regresar en 1946 a la tesis del PRM sobre 'el reconocimiento de la existencia de la lucha de clases como fenómeno del régimen capitalista y el derecho de los trabajadores para contender por el poder político. Pero en 1950, el reconocimiento de la lucha de clases desaparece para quedar en 'las desigualdades sociales y económicas que origina el sistema capitalista, determinan la injusta existencia de clases ...'

Igualmente el PRI se pronunció, en ese año 1950, por 'la intervención del Estado en la vida económica para proteger los intereses del pueblo sin quitar la oportunidad a la iniciativa privada' de incursionar en los sectores de actividad económica.

Con las reformas al partido de gobierno se dieron los elementos necesarios para persuadir a todos sus miembros que antes que otra cosa, la disciplina a las decisiones de la cúpula partidista -entanto principio fundamental de cualquier partido político- constituía a la base primaria para encauzar las prestaciones de cualquier miembro o sector, por lo que a partir de entonces no tuvie-

ron más opción que apearse a la decisión final del jefe nato del partido: el presidente de la República.

Consecuentemente, los aspirantes a cargos de elección popular --- (incluida la presidencia de la República) por parte del PRI, tendieron a invertir rápidamente la noción, carácter y vínculos que impone la representación política, pues en vez de buscar el respaldo de las bases partidarias y el apoyo social proveniente del -- arraigo a la localidad, lo buscaron en el jefe del partido que --- también lo era del Ejecutivo y la Administración Pública.

Lo anterior desarrolló la tendencia nociva de que en un proceso-- electoral se pusiera mayor énfasis en los nombres de los aspirantes, su trayectoria y vínculos personales con la clase partidista, por sobre los programas políticos y objetivos del partido.

La consecuencia fundamental de este proceso fué que "la decisión sobre la candidatura presidencial priísta era ya abiertamente reconocida como una facultad presidencial 'no escrita' (es decir constitucional) y (así por ejemplo) en 1963 nadie objetó que se llegara al exceso de publicar la convocatoria a la Convención Nacional -- dos días después 'del destape del candidato oficial, Gustavo Díaz Ordaz..." (99)

La reforma iniciada por Avila Camacho para superar de una vez y para siempre el dominio de ambiciones personales encauzándolas por mecanismos más impersonales, institucionalizando por la vía de los partidos políticos la lucha por la sucesión presidencial y la renovación de miembros del cuerpo legislativo, daba ya sus frutos: las elecciones presidenciales de 1946 y 1952 sólo sirvieron de purga -

interna a las filas del propio PRI, pues tanto las candidaturas de Ezequiel Padilla -1946- que había sido canciller del Presidente Avila Camacho, como el movimiento henríquista en 1952 significaron desprendimientos de dicho partido, aprovechando cierto descontento social derivado del proyecto económico de la industrialización.

El régimen de Miguel Alemán sacrificó y suspedió la política social a la industrialización de México, conteniendo por un lado --- las aspiraciones salariales diluyendo la militancia sindical que se producía fuera de los cauces institucionales normales; y por -- otro lado la promoción de la agricultura privada y comercial, en detrimento de los ejidos y comunidades agrarias, fueron las circunstancias que crearon una buena cosecha de descontento de las -- filas obreras y campesinas.

Bajo este contexto "y ante la posibilidad de que el candidato del-- PRI fuera Fernando Casas Alemán lo que suponía) una continuidad de--- personas y grupos del régimen que estaba por terminar... Se articuló el movimiento del General Miguel Henríquez (que dió) lugar a la Federación de Partidos del Pueblo (FPP)

"Paralelamente participaron en la contienda Efraín González Luna---- (PAN) y Vicente Lombardo Toledano (PPS). El resultado de los comicios favoreció a Adolfo Ruiz Cortines (PRI)...la primera reacción - de la FPP fue poner en duda la limpieza de las elecciones y manifestar públicamente la existencia de un fraude electoral, tras lo que-- fue violentamente reprimida (8 julio de 1952).

"A pesar de ello la FPP quiso asenderear los caminos de la permanencia; en su seno se debatían y enfrentaban dos puntos de vista contrarios: el mayoritario, secundado por el propio Hernández que abogaba por llevar la FPP a la oposición legal y hacer del organismo un partido permanente y nacional y otro de rasgos aventureros y sediciosos... Durante año y medio pareció que la primera tendencia tendría éxito y que la FPP sería el primer movimiento electoral que cristalizaría en un partido nacional. Sin embargo, la reforma a la ley electoral del 7 de enero de 1954 vino a frustrar esperanzas y alentar a los henriquistas sediciosos" (100).

La Ley electoral señalada incrementó a 75 mil el número de miembros como requisito mínimo para el registro de un partido político. El movimiento henriquista culminó en la violencia y la Secretaría de Gobernación le canceló su registro a la FPP; a cambio se otorgaba registro, el 28 de febrero de 1954, a un grupo de veteranos de la revolución bajo el nombre de Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con un ideario político semejante al del PRI.

Así concluían los desprendimientos del Partido Oficial y se definían los Partidos de la vida política mexicana hasta 1977: PRI, PAN, PPS, PARM.

De esta manera, y en la medida que el PRI logró triunfos mayoritarios en los cargos de elección popular, sus miembros subieron a la presidencia de la República al tiempo que otros ingresaron a las curules de las Cámaras Legislativas, (diputados y senadores) convirtiéndose éstas en depositarias de los proyectos de ley, planes y programas del Ejecutivo. La débil participación de los partidos se reflejó en la integración de la Cámara de Diputados, pues en tres legislaturas, o sea entre 1955 y 1964 de 483 diputaciones, el PRI obtuvo 463 y el resto se dividió en los otros partidos de oposición.

Curules obtenidas por el PAN, PPS y PARM (1955-1964)

<u>Legislatura</u>	<u>PAN</u>	<u>PPS</u>	<u>PARM</u>	<u>TOTAL</u>
XLIII (1955-58)	6	2	-	8
XLIV (1958-61)	5a.	1	1	7
XLV (1961-64)	4	1	-	5
TOTAL				20

Fuente: Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en Estudios Políticos, I:3-4 (sept.-dic. de 1975), pp. 203-211.

- a- De los cinco diputados electos por el PAN, sólo dos tomaron posesión, pues en 1958 este partido acordó en contra de lo que consideró era un proceso electoral fraudulento.

En el nivel territorial, la postulación y triunfo de los candidatos priístas a gubernaturas, presidencias municipales, legislaturas estatales fué una copia similar de la situación anterior, por lo que se creó en su conjunto un sólo bloque de poder monolítico que aseguró a la unidad de acción gubernamental en el país.

Este último ha sido demostrado por algunos estudios, (101), que --

al analizar las votaciones de la Cámara de Diputados, sobre los proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo muestran que fueron aprobados por unanimidad, dada la falta de oposición y por tanto de partidos políticos sólidos:

El 70% de los proyectos en 1935

El 100% de los proyectos " 1937

El 100% de los proyectos " 1941

El 92% de los proyectos " 1942

El 74% " " " " 1947

El 77% " " " " 1949

El 59% " " " " 1953

El 62% " " " " 1955

El 95% " " " " 1959

El 82% " " " " 1961

Por otra parte, los proyectos que son aprobados por mayoría y que observan alguna oposición, solo representan el

4% de la votación total en 1943

3% " " " " 1947

3% " " " " 1949

3% " " " " 1953

5% " " " " 1955

4% " " " " 1959

3% " " " " 1961.

Lo anterior pone de manifiesto la consolidación de un mecanismo bien estructurado que permite al Ejecutivo el dominio de la vida nacional, a la vez que la institucionalización de la política mexicana.

Lenta, pero progresivamente, la función de representación política del Poder Legislativo, mediatizada por el partido político, se va perdiendo al grado que se convierte en un órgano colegiado de sanción a los actos del Presidente, su función pasa a ser más simbólica, pero no por ello menos legitimadora.

El mismo desarrollo y complejidad de la sociedad, su creciente --urbanización, paralela a la industrialización, la transformación --del Estado y su creciente intervención en los procesos económicos, el desarrollo y perfeccionamiento de la técnica, pasaron a ser rápidamente factores que contribuyen a fortalecer la dinámica del --Poder Ejecutivo, en cuanto al manejo de información y la rapidez-- y eficacia en la toma de decisiones. Ello, por contrario, ha debilitado en las últimas décadas los métodos del debate parlamentario: "cada vez más los ejecutivos suplantán al Parlamento como órgano de decisión y rivalizan con él hasta en su función de representación de los ciudadanos". (102)

Nuestro congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados, --apuntaló su debilidad toda vez que aprobó sin mayores discusiones, año tras año, las leyes de ingresos y los presupuestos de egre-- sos de la federación, incluyendo lo relativo a la deuda externa; -

a este proceso de renuncia al pleno y libre ejercicio de facultades congresionales, se sumó la actuación de la Contaduría Mayor -- de Hacienda en lo referente a la revisión de la cuenta Pública.

De esta manera, el posible control de Programas económico-financieros del Ejecutivo, por parte del Legislativo, se vió relegado, lo cual hizo evidente que el Programa del Ejecutivo y su administración era el del partido de gobierno, ya que al tener este último un porcentaje Hegemónico en la composición del Congreso inutilizaba los medios de control constitucionales reservados a los Diputados.

Por otro lado, en cuanto al posible control del Ejecutivo por parte del senado, vemos que esta Cámara contribuyó a reforzar el gobierno presidencial pues entre los instrumentos de posible control político del Congreso de la Unión sobre el Ejecutivo Federal, consagrados por las disposiciones constitucionales podemos señalar en su primer término a las facultades del Senado de la República -- para aprobar los tratados y convenciones internacionales celebradas por el propio Ejecutivo (artículo 76, Fracción I), y para ratificar los nombramientos hechos por el Presidente de la República respecto a ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, -- empleados superiores de hacienda, Coroneles y demás jefes superiores de las fuerzas armadas (artículo 76, fracción II), así como -- de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los del Tribunal Fiscal de la Federación; mientras que correspondía a la Cámara

de Diputados (y ahora a la Asamblea de Representantes del D.F.) la ratificación de los magistrados de los Tribunales, Superior y de Contencioso Administrativo, ambos del Distrito Federal; pero estas aprobaciones se han venido otorgando sin discusión, es decir de manera automática.

También puede destacarse, por la posibilidad de un principio de interpelación legislativa, la disposición del artículo 93 de la Carta FEderal, sobre la facultad de cualquiera de las Cámaras - del Congreso de la Unión para citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamento Administrativo, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se dicuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, y - que no se utilizó sino con posterioridad a 1970, si bien de manera esporádica y sólo para efectos de comunicación". (103)

Si por un lado, el fortalecimiento de la oposición legislativa se constituía entonces como una gran exigencia para el funcionamiento del régimen político y del propio Estado mexicano, por el otro lado nos revelaba una adecuada mediatización de las demandas so-

ciales por conducto del partido institucional y una falta de organización y cohesión del grupos y sectores inconformes con 'el programa de la revolución'.

Bajo estas circunstancias, y para efectos de este capítulo, se desarrollaron dos tendencias, una, sobre los riesgos de continuar con la dependencia del Congreso frente al Ejecutivo, y la otra, sobre la preocupación del Ejecutivo para encauzar una mayor representatividad política en el Legislativo.

En cuanto a lo primero, destaca la crítica formulada por Daniel Cosío Villegas inserta en un artículo donde sostiene el agotamiento de las metas de la Revolución y cuyo punto sobre el equilibrio de poderes afirma:

"Todo congreso ha dejado de ser, por su puesto, un órgano técnico de gobierno..., pero en cualquier país democrático sigue desempeñando dos funciones bastante más importantes todavía: el ser censor de los actos del Ejecutivo y órgano de expresión de la opinión pública. Juzgado el nuestro conforme a este patrón, tan importante civicamente hablando, el juicio no puede ser otro que el de la condenación más vehemente y absoluta: en las legislaturas revolucionarias jamás ha habido un solo debate que merezca ser recordado ahora, y si cupiera alguna duda, bastaría considerar cómo aconteció la reciente reforma al artículo 3o. de la Constitución a la inversa, como fue aprobada hace años su redacción extremista inicial. Los congresos revolucionarios han sido tan serviles como

los del porfirismo, con la diferencia de que este régimen era, por definición, una tiranía, y la Revolución, también por definición, es rebeldía, independencia. A los ojos de la opinión nacional... Nada hay tan despreciable como un diputado o un senador; han llegado a ser la unidad de medida de toda la espesa miseria humana. Por eso parecen tan vulnerables los progresos cívicos que México haya alcanzado en los últimos años, pues es desesperada toda idea de restaurar en su pleno prestigio un órgano de gobierno tan esencial para una democracia como lo es el congreso". (104)

Por lo que respecta al segundo aspecto, el Poder Ejecutivo Federal que continuaba introduciendo reformas constantes al sistema electoral, tales como la creación de la Comisión Federal Electoral---1951- en sustitución de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la creación del Registro Nacional de Electores, el derecho de voto a la mujer -1953--, consideró como una exigencia histórica el otorgar reconocimiento a la representación política de las minorías (planteada por Mariano Otero en 1847 y P. Elías Calles en 1928), en proporción justa a su fuerza real en la sociedad a fin de crear una Cámara Legislativa (sólo la de Diputados) más acorde a nuestra realidad, dado que las circunstancias y condiciones por las que atravesaba el país resultaban ser diferentes y presentaban los rasgos incipientes de amenaza a lo que se llamó el desarrollo estabilizador.

El boicot que realizó el PAN en 1958, al no tomar posesión de sus curules para la XLIV Legislatura, para reafirmar sus declaraciones sobre el fraude electoral de ese año, fue reflejo de los procedimientos existentes en la materia.

Asimismo los movimientos de disidencia sindical, surgidos tras la devaluación del peso en 1954 y su impacto negativo sobre los salarios, tales como el magisterial (1956-1958) y el ferrocarrilero (1958-1959), evidenciaron la rigidez del sistema político para encauzar reacciones sociales de esa naturaleza. La represión de que fueron objeto tales grupos al plantear reivindicaciones económico-sociales, más no políticas, puso al descubierto la falta de instancias intermedias con capacidad para articular demandas sociales de cualquier tipo, así como la novedad para el Estado de enfrentar a su propia burocracia.

Un factor externo, pero polarizador del ambiente político nacional --- fue la Revolución Cubana, que influenció en las posiciones de la izquierda y derecha mexicanas, (105), que al presionar sobre el gobierno federal llevaron al Presidente López Mateos a definir su gobierno como "de extrema izquierda dentro de la Constitución".

La solución que se dió a la situación del país en esos momentos residió en una nueva reforma electoral contenida en la iniciativa para reformar los artículos 54 y 63 de la Constitución Política, presentada al

Congreso de la Unión en 1962, por el Presidente Adolfo López --
Mateos, quien en la misma señaló:

"Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos a las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se ha criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas". Más adelante agregaba: "en síntesis tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tiene derecho a decidir. (106)

El propósito de dicha reforma consistía en aumentar el grado de legitimidad de nuestro régimen político representativo a través de la creación de los llamados diputados de partido y con ello alentar la débil oposición. Para esto, era necesario que los partidos políticos debidamente registrados obtuvieran como mínimo el 2.5% de la votación nacional lo que les daría derecho a 5 diputados de partido; adicionalmente, por cada medio por ciento - que excediera dicho porcentaje obtendrían un diputado más hasta llegar a un máximo de veinte.

Al mismo tiempo, con la reforma se buscó impedir que partido alguno retomara el ejemplo panista para boicotear las elecciones, y al efecto quedó establecido en el artículo 63 que incurrirían en responsabilidad con las sanciones previstas por la ley quienes

habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaran, salvo causa plenamente justificada ante la Cámara respectiva, a desempeñar su cargo en el plazo estipulado.

Sin lugar a dudas, el partido más beneficiado con estas medidas fue Acción Nacional pues en 1964, en 1967 y en 1970 logró la cantidad máxima de diputados prevista. Sin embargo para partidos como el PPS y el PARM la reforma electoral sólo sirvió para exhibirlos por su débil implantación a nivel nacional. Miguel-Angel Granados Chiapa comentó a este respecto: "La reforma funcionó mal, el PPS y el PARM no alcanzaron en las elecciones de 1964, 1967 y 1970 el porcentaje requerido y sin embargo en las tres --- oportunidades, alegando que se aplicaba no la letra sino el espíritu de la nueva legislación, se les asignaron diputados de partido". (107)

Efectivamente, si bien las reformas constitucionales señaladas -- así como las modificaciones a la Ley Federal Electoral (que incluyeron señalamientos sobre la forma y términos en que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros, incluidos -- los diputados de partido, así como ciertas prerrogativas a los -- partidos políticos, exención de impuestos del timbre en rifas y sorteos etc.) permitieron incrementar el número de representantes de los partidos de oposición, su presencia en la Cámara de representantes populares no se tradujo en un fortalecimiento del debate parlamentario y la oposición legislativa.

Así, para principios de los años setentas habfan aflorado los aspectos inconsecuentes y 'flacos' de la reforma de López Mateos - al sistema electoral: los partidos minoritarios al no tener una base sólida y real de apoyo social no lograban durante las elecciones el mínimo previsto por la ley para acreditar los primeros cinco diputados.

Sin embargo aún no se prevefan los casos de desaparición legal - de partidos sin un mínimo de representación y por tanto votación.

Curules obtenidas por el PAN, PPS y PARM
(1964-1973) ^a

Legislatura	PAN	PPS	PARM	Total
XLVI (1964-67)	18	9	4	31
XLVII (1967-70)	20	8	6	34
XLVIII ^b (1970-73)	20	10	5	35
Total	58	27	15	100

Fuente: Octavio Rodríguez Araujo, op. cit., pp. 216-225.

^a En estas cifras se incluyen los diputados electos por mayoría, los cuales no fue posible desglosar.

^b Los datos de esta legislatura se tomaron de la intervención del diputado Guillermo Islas Olguín en la sesión de la Cámara de Diputados ante la cual el Secretario de Go-

bernación, Mario Moya Palencia, explicó la iniciativa de Ley Federal Electoral que presentó el Ejecutivo en 1972. Cf. La - Reforma Política del Presidente Echeverría. México, Cultura- y Ciencia Política, 1973, p. 183.

Mientras tanto, un hecho era palpable: el PRI era el único parti- do capaz de movilizar a la sociedad mexicana, organizado a nivel nacional con poder de acción y penetración en todos los munici- pios; ello hizo posible que, en el transcurso de la década de los años sesenta y gran parte de los setenta , siguiera prevalectien- do la mayoría hegemónica en el Congreso que aseguraba la "exten- sión" de facultades del Ejecutivo, la aprobación de sus progra- mas y políticas.

C U R U L E S

PARTIDOS	1970	1973	1976
PRI	178	189	194
PAN	20	22 (a)	20
PPS	10	9	12
PARM	5	7 (b)	9 (c)

- a) Cuatro Diputados fueron electos por mayoría.
- b) Un Diputado fue electo por mayoría.
- c) Dos Diputados fueron electos por mayoría.

Fuente: Rodríguez Araujo, op cit. pp. 225-231

No obstante que durante la década de los años sesenta el Ejecutivo Federal reforzó la política social a través de una mayor cobertura poblacional con servicios de seguridad social, establecimiento de salarios mínimos, del reparto de utilidades, adición al artículo 123 del apartado B, libro de texto gratuito etc., el proyecto de industrialización siguió siendo el eje de la política económica trazada por el propio Ejecutivo con resultados ampliamente favorables al sector privado, que respondía así a los incentivos y beneficios fiscales proteccionistas.

La imagen global, y generalmente aceptada, sobre estos años del llamado "desarrollo estabilizador" nos muestra una etapa de progreso, elecciones en calma en 1964, estabilidad política, paz social y de crecimiento vigoroso de la economía nacional, si sólo se atiende u observa los indicadores agragados tales como el producto interno bruto (crecimiento de 6.5% anual promedio), tipo de cambio monetario fijo (12.50 pesos por dólar), precios estables.

Sin embargo, y en contraparte, la política del desarrollo estabilizador dejó de lado numerosos problemas, principalmente de carácter social, en aras del crecimiento económico.

De esta manera debajo de las cuantificaciones estadísticas se estaban generando problemas tales como:

- Tasa de desempleo elevada y creciente,
- Presión creciente a favor del reparto de tierras.

- Presión en pro de aumentos salariales.
- Deterioro en la distribución del ingreso.
- Déficit comercial crónico y creciente.
- Base anémica de ingresos del sector público, (108).

Estos gérmenes que empezaban así a caracterizar el modelo de desarrollo del país se tradujeron en hechos sociales concretos como la creación de la Confederación Campesina Independiente, (109); la creación del Congreso del Trabajo, cuya consecuencia inmediata fue la expedición de la Nueva Ley Federal del Trabajo en 1970, (110); el movimiento de los médicos en 1966 y el movimiento estudiantil, urbano-popular de 1968. De esta manera, y a fines de los años sesenta y principios de los setenta se hizo evidente que las características socio-económicas del país habían cambiado y el sistema político se enfrentaba a una realidad diferente, con lo que se dió pauta a la readecuación del sistema electoral. El fin era ampliar los vínculos entre sociedad, partidos políticos y Estado.

También la sociedad mostraba una nueva faz, una estructura poblacional más amplia y diversificada tras 30 años de industrialización.

De 19.6 millones de habitantes en 1940, se había pasado a 48.2 millones en 1970 y de esta cifra a 66.8 para 1980, es decir, un crecimiento poblacional promedio de 1.18 millones cada año. La densidad de población pasó así de 8 a 26 y 35 habitantes por kilómetro cuadrado, en los años señalados.

En 1940, la población urbana del país era de 6.8 millones (35%) y la rural ascendía a 12.7 millones (65.%), mientras que para 1970 estas cifras se habían invertido a 28.3 millones (58.7%) la urbana y 19.9 (41.3%) la rural. Tendencia que se acentuó aún más para 1980, al registrarse 44.2 y 22.5 millones de población urbana y rural respectivamente (66.3% y 33.7%).

La población económicamente activa pasó de 5.8 millones en 1940 a 12.9 millones en 1970 y a 22.0 en 1980, observándose el deslizamiento del sector primario al terciario en cuanto a la distribución de la mano de obra. La población atendida por las instituciones de seguridad social pasó de 355 mil individuos en 1944 a 12.1 millones en 1970 y a 30.7 millones en 1980. La población analfabeta disminuyó del 60% en 1940 al 25.8% en 1970 y casi al 15% en 1980.

Las consecuencias "naturales" de ésta vertiginosa transformación en la estructura social del país, se significaron por incrementos en la demanda de servicios educativos, de salud, de urbanización, etc) empleos, favoreciendo también al rápido desarrollo de las clases medias, heterogéneas por demás, y de los movimientos urbano-populares, toda vez que los partidos políticos en México no tuvieron la sensibilidad para captar la importancia y demandas del cambio social que vivió el país a causa de su industrialización.

Tal situación del país, en sus planos económico y social significaba en realidad los primeros síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo adoptado, y el inicio de un proceso económico y social que llevaría, por un lado, a la

mayor crisis económica del país en este siglo, y por la otra una mayor participación en la vida política del país.

Frente a todo ello, el Estado reaccionó en forma inmediata con respuestas parciales, que sumadas, llevaron a la reforma política de mayor envergadura que haya vivido el país.

A principios de 1970, se redujo la edad para poder ser sujeto activo de derechos políticos (elector) pasando de 21 a 18 años. Sin embargo, tal reforma fue insuficiente para contener demandas y movimientos sociales que a su vez tomaban nuevos cauces y amplitud, ya que en 1972 aparecieron diversas corrientes conocidas como "insurgencia sindical" (111); agrupaciones y organizaciones feministas en lucha por reivindicaciones sociales y laborales, (112); y en 1973 se dio un abierto conflicto entre el Ejecutivo y los empresarios, primero con el grupo Monterrey, extendiéndose poco a poco a todo el sector, y derivando en lo que se llamó "la política del rumor" con resultados eficientes para la desestabilización y deslegitimación del régimen (113).

En forma paralela el Estado reaccionó poniendo en marcha, por conducto del Ejecutivo, la llamada "apertura política" con la que el régimen político se enfrentó a la disyuntiva de reforzar el bipartidismo o el pluripartidismo.

"Si se optaba por lo primero, bastaba condicionar el registro de los partidos actuantes a la obtención del mínimo de votación exigido por la ley vigente; si se escogía la segunda opción, se planteaba el problema del registro de nuevos partidos a fin de permitir el encauzamiento y clara definición de las corrientes de opinión política que no podían ni querían expresarse a través de los partidos registrados. El camino que se escogió fue quizá el peor de todos" (114).

En 1972 se redujo la edad para ser electo diputado, pasando de 25 a 21 años, y Senador de 35 a 30 años.

Al parecer en 1973 la nueva Ley Federal Electoral se redujo de 75 mil a 65 mil el número mínimo de afiliados como requisito para el registro de un partido. Asimismo, con esta ley, todos los partidos tendrían representantes en la Comisión Federal Electoral y en las demás instancias electorales, estatales y municipales.

Estas modificaciones sirvieron de base a las elecciones para diputados de 1973, en las que a pesar del incremento de la votación para los partidos minoritarios a un 22% del total, el PRI obtuvo una mayoría evidente; pues de 227 curules, 189 fueron para el PRI, 22 para el PAN, 9 al PPS y 7 al PARM.

Como se puede ver el problema de la representación política no fue resuelto con tales modificaciones, antes bien se agravó con la tendencia creciente del abstencionismo electoral (tanto de la población que teniendo el derecho no se empadrona, como la que si lo hace pero no asiste a emitir su voto), que aumentó en números absolutos entre 1970 y 1976 (115).

A su vez, las elecciones de 1976, que incluyeron a la Presidencia de la República, reflejaron una crisis de nuestro sistema de representación y partidos políticos dado que no hubo contendientes a la Presidencia de los partidos opositores; los conflictos internos del PAN derivaron en una caída sustancial de la votación total emitida a su favor y la debilidad de los otros partidos en adición a un clima social caracterizado por "una corriente de opinión abiertamente adversa al gobierno... que originó una desconfianza generalizada" (116), coincidente con la elección presidencial.

Entre las primeras medidas adoptadas por el Presidente entrante destacó la relativa a propiciar una reforma política con la que se pudieran revisar y analizar los procedimientos electorales e instituciones políticas del país, Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación, expuso, en su célebre discurso de Chilpancingo el 1º de abril de 1977, los propósitos que animarían dicha reforma:

"...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación". (117)

Los trabajos correspondientes y realizados por la Comisión Federal Electoral permitieron al Ejecutivo Federal enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a 17 artículos constitucionales.

Para algunos especialistas la incorporación de los partidos políticos al texto constitucional representa un indicador del desarrollo político y constitucional de un país. Sin embargo, tratándose de la realidad mexicana debemos precisar algunas características que le son propias.

A diferencia de los países de Europa Occidental, donde el reconocimiento constitucional de los partidos por parte del Estado significó reconocer altos grados de organización de los factores reales de poder, de las fuerzas sociales existentes en un momento dado, evitando que desbordasen al mismo estado de derecho, como sucedió con los partidos fascistas, en México el panorama fue muy diferente, pues ante todo la constitucionalización significó reconocer la falta de organización social en torno a los partidos y el subdesarrollo de estos.

"En México no existía un sistema de partidos competitivo que canalizara las inquietudes políticas, porque el pueblo mexicano no había podido desarrollarse políticamente con plenitud debido a la inexistencia de condiciones económicas y sociales que fomentaran en el mexicano el hábito de formar partidos políticos para ventilar sus inquietudes políticas... Así pues, la constitucionalización de los partidos llevada a cabo en México en 1977, no fue un indicador de desarrollo político real, sino que, al contrario, fue un síntoma de la apatía y el subdesarrollo político de la sociedad, aunque es innegable que constituyó la base para el desarrollo de un sistema de partidos fuertes y competitivo a largo plazo (y que empezaría a cuajar una década después) como un dato real observable en la sociedad mexicana" (118)

Dentro de las modificaciones y adiciones hechas a la Constitución destacan la hecha al Artículo 41 para constitucionalizar a los partidos políticos ya que a partir de entonces se consideraron como entidades de interés público con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la formación de la representación nacional y facilitar a los ciudadanos el ejercicio de los poderes públicos.

Paralelamente se aumentaron las prerrogativas de los partidos, tales como el derecho a la información, el acceso permanente a los medios de comunicación, la provisión de subsidios en relación directa a la votación captada.

Por otra parte, la reforma posibilitó a la oposición para que pudiera obtener hasta una cuarta parte del total de los asientos y votos en la Cámara de Diputados ya que al fijarse en 400 el número de curules, 100 podrían ser de elección proporcional y 300 por el sistema de mayoría (119).

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos significó de esta manera, un reconocimiento por parte del Estado del desarrollo social alcanzado y la importancia de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los individuos a través no sólo del voto, sino de los partidos políticos, en tanto instancias o entidades para captar e interpretar las demandas y necesidades sociales y traducirlas en programas de acción, plataforma ideológica y políticas de gobierno y administración.

Sin embargo, y como se ha podido observar en la relación histórica Estado-Sociedad, fue de nueva cuenta el Estado quien canaliza esfuerzos para organizar a la sociedad, para canalizar sus inquietudes y aspiraciones.

De esta manera, la ley reglamentaria del proceso electoral, expedida en 1978 y conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) establece las condiciones para el registro de partidos y para los actos previos y posteriores a la elección.

De hecho, y en cuanto a la obtención del registro, la ley redujo los requisitos (65 mil miembros, distribuidos en el 50% de los estados; estatutos; Programa de acción; etc), sin embargo también se previó la posibilidad de evitar dichos requisitos a través del registro condicionado que hacía posible suprimir el trámite de certificación notarial sobre los afiliados.

"Bastó con que a juicio de la Comisión Federal Electoral, la organización en cuestión representara una corriente de opinión nacional manifestada en actividades permanentes por cuando menos cuatro años, comprobara poseer un órgano de publicaciones y celebrara reuniones periódicas para que podiera intervenir a título de partido con registro condicionado en los procesos electorales. El registro definitivo se le otorgaría si lograba ganar el 1.5% más, de la votación" (120).

El PRI, PAN, PARM y PPS obtuvieron sin dificultades su registro en 1978, y ante las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en 1979 obtuvieron su registro condicionado: el Partido Demócrata Mexicano, que se integró fundamentalmente con elementos del movimiento sinarquista, pequeños proprietarios artesanos y campesinos y que tras varios años y diversos intentos se incorporaba a la lucha por el poder político; y por otro lado -

el Partido Comunista Mexicano que tras largos antecedentes volvía a ser reconocido, y, el Partido Socialista de los Trabajadores, que a diferencia de los anteriores no tenía antecedentes de lucha partidista, formado en la década de los setentas con exponentes del movimiento estudiantil y del Comité Nacional de Auscultación organizado en 1971, (122).

En las elecciones de 1982 se sumaron a los partidos ya señalados, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, reconocido como asociación política nacional en 1978 y como la sección mexicana de la IV Internacional y la organización Trotskista más relevante de América Latina (123). El Partido Social Demócrata que no obtuvo su registro, y el Partido Socialista Unificado de México como resultado de la fusión de algunas organizaciones de izquierda (Partido Socialista Revolucionario, Movimiento de Acción y Unidad Socialista, Partido del Pueblo Mexicano) y el núcleo mayoritario del Partido Comunista.

Ciertamente, al observar los resultados electorales de los comicios federales de 1979 y 1982 (véase anexo) se puede apreciar una mayor presencia de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, no así en la de Senadores; sin embargo la pluralidad de partidos no significó la creación de un órgano Colegiado representativo, con capacidad para un análisis profundo y controvertido de la realidad nacional y de la política general (económica-social, etc) del Ejecutivo Federal, dado que la prevaeciente mayoría de diputados y el control absoluto del Senado priístas resolvieron las discusiones a favor de las iniciativas de ley presidenciales. (véase infra p.). y en general de su programa político-administrativo.

Lo anterior es explicable por el hecho de que si bien los partidos políticos al buscar cubrir los requisitos para la obtención de su registro crearon programas ideológicos y de acción abarcando casi todos los aspectos fundamentales de la vida nacional, en las materias política, económica y social, descuidaron su penetración y convencimiento a los individuos, es decir, la importancia del arraigo social, lo cual se vió reflejado en su precaria fuerza electoral de los comicios.

Ello no obsta para reconocer los avances logrados con esta reforma política iniciada en 1977, pues con ella 'se cumplía la tan esperada apertura de espacios políticos de canalización de grupos de interés, como después lo demostraría la alianza del PAN con algunos empresarios, o la inclusión al juego partidista de corrientes ideológicas contrarias a los principios del Partido dominante. Desde el derechista PDM hasta el reformista PMT o el radical PRT, así lo demuestran" (124).

Con lo hasta aquí expuesto, se puede inferir que en un período de 30 años (1946-1976) en el que se registran espaciadas pero constantes reformas al sistema electoral y de representación política, los avances fueron mínimos, o mejor dicho, se centraron en ensanchar la base electoral (voto a las mujeres, a los jóvenes) toda vez que el pueblo electoral pasó de 25.2 millones en 1946 a 22.8 millones en las elecciones de 1976, (125); en ampliar las bases de la representación nacional (diputados de partido, reducción de la edad para ser elegible diputado o senador); en incrementar, pero también limitar, la existencia y prerrogativas de los partidos políticos (participación en organismos electorales, subsidios, acceso a medios de comunicación etc).

Sin embargo, en un periodo de 10 años, (1978-1988), coincidente con una etapa de crisis económica, en la que se deteriora el nivel de vida y el poder adquisitivo de grupos sociales cada vez más amplios, la vida política del país acusa rápidos cambios en las formas de convivencia política, en su militancia y adhesión a corrientes ideológicas y partidos políticos, así como en los actores e interlocutores sociales en la lucha por el poder.

El régimen político hubo de enfrentar en el decenio señalado nuevas demandas provenientes de una sociedad más urbana y suburbana, que reclamó no sólo servicios (educativos, salud), mejores niveles de vida, oportunidades de empleo sino también opciones y proyectos políticos diferentes (al del PRI) y más amplios que den cabida a las nuevas clases y grupos sociales (grupos ecologistas, feministas, gentes sin una relación formal de trabajo etc.)

De esta manera el sistema político mexicano llegó a un punto histórico situado "entre dos extremos igualmente inconvenientes para el desarrollo del país y la defensa de su soberanía: por un lado el completo monopolio del poder en un sólo partido... y por el otro la atomización del poder político en una multiplicidad de partidos, grupos y asociaciones que carecen de la fuerza suficiente para articular demandas a escala nacional y sólo representan intereses minoritarios" (126)

Muestra de lo anterior es el hecho que algunas organizaciones laborales tales como la CTM, que es sólo una de las organizaciones del Congreso del Trabajo, o el Sindicato de Trabajadores de la Educación tienen un número mayor de afiliados que todos los partidos de oposición juntos (127).

Lo evidente de ésta situación, que motivó críticas tanto dentro como fuera del país, llevó al Presidente Miguel de la Madrid a ofrecer en 1982 nuevos cauces a la reforma política (128), que se veían potencialmente cubiertos con el decreto publicado el 19 de junio de 1986 en el Diario Oficial y en el que se instruye a la Secretaría de Gobernación para convocar a partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general a participar en las audiencias públicas para la renovación político-electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

Los resultados de estos trabajos derivaron en la reforma constitucional de los artículos 52, 53, 54, 60, 77 y 18 transitorio y la aprobación del Código Federal Electoral (febrero 1987) con lo que se logran nuevos avances:

- Por el lado de la constitución se duplicó el número de diputados de representación proporcional, con lo que tal Cámara se integró entonces con 500 curules (art. 52); se dió cabida en la representación proporcional a todos los partidos que obtuvieron el 1.5% de la votación (art. 54); se estableció en 5 el número fijo de circunscripciones electorales de representación proporcional (art. 53); renovación de la mitad de la Cámara de Senadores cada tres años (art. 56); la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral corresponde al gobierno federal (art. 60), y deja en manos de los partidos la revisión del proceso electoral, creándose un órgano para resolver los recursos interpuestos.

Por lo que toca al Código Electoral, entre otras disposiciones señala la obligación de los partidos de dar a conocer - sus plataformas políticas en todas las circunscripciones electorales donde participe (art. 45); derecho de los partidos a acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión (art. 51); financiamiento público en relación a la cantidad - de votos y escaños obtenidos (art. 61); facilidades para la - coalición de partidos (art. 83); revisión anual del padrón - electoral con la participación de los partidos (art. 104); - se divide el proceso electoral en tres etapas; preparación de la elección, jornada electoral y actos posteriores a la - elección (art. 158); la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones es una función de orden público cuya responsabilidad recae en el gobierno federal (art. 162); mayor representatividad de partidos en la Comisión Federal Electoral (art. 165).

En cuando a la interposición de recursos, el Código estableció dos tipos: los que proceden durante los actos preparatorios de la elección (revocación -art. 319-, revisión -art. - 321-, y apelación -art. 324) así como el de queja, que procede para impugnar los cómputos distritales y la validez de las elecciones (arts. 326 y 327) siendo el Tribunal de lo Contencioso Electoral el órgano competente para conocer y resolver sobre el recurso de queja.

No obstante la apertura del sistema electoral, las facilidades brindadas a los partidos así como los esfuerzos por imprimir una mayor representatividad y, por lo tanto legitimidad, al sistema político mexicano, a la democracia mexicana, estos últimos tienen en la capacidad de los partidos para - captar fielmente las demandas de una sociedad cambiante y - ahora diferente, así como en la voluntad de la sociedad para integrarse políticamente y reducir la distancia frente al - Estado, sus principales limitantes.

Debemos aceptar que las nuevas características del entorno social y el rápido desarrollo de una cultura urbana han rebasado los programas y perspectivas de los partidos, de manera que la respuesta del Estado, con la simple reforma política no es la solución a los problemas de legitimación del régimen "en los nuevos sujetos sociales existe una clara conciencia antipardista, y en esa manera indiferente a toda reforma política. Siendo el PRI el partido de mayor organización y eficiencia en el sistema partidista nacional, ha sido incapaz, no obstante de responder y cooptar parte significativa de las inquietudes de esta sociedad predominantemente urbana" (129)

Durante este reciente y casi actual, período de crisis económica el PRI ha visto descender sus niveles de votación en casi todas las entidades del país ya que grupos cada vez más amplios al ser afectados por la crisis se revelan antipristas y no precisamente por contar con mejores alternativas sino por la misma situación económica.

En cambio el PAN ha recibido un mayor apoyo, particularmente en los estados del norte, pese a que no ha logrado ser orgánico y coherente en sus acciones y postulados. "Resulta una verdadera paradoja encontrar ahora a partidos conservadores como Acción Nacional convertidos en primeros actores en el debate político del presente que pugnan, aún cuando demagógicamente, por mejores salarios" (130)

Por lo que respecta a los partidos minoritarios, "lejos de intentar ampliar sus bases representando a grupos y proyectos sociales, fincan su fuerza en las prerrogativas derivadas de la misma legislación, en la capacidad de expresión pública de la que gozan, en el usufructo de los errores gubernamentales

y en la crítica a los procesos electorales" (131)

Dentro de este conjunto minoritario, los partidos de izquierda siguen manifestando su considerable debilidad en cuanto a organización y representación de los grandes grupos obreros y campesinos, y en cuanto a una estrecha visión de los programas de gobierno de corto y largo plazo; sus avances ideológicos y análisis y planteamientos políticos se explican por su necesidad de ajustarse al sistema que impone la lucha electoral, así, las clases sociales antes que sus referentes son su mercado electoral.

En su conjunto, sólo han desorientado a la opinión pública "con fusiones, escisiones, cambios de principios, dejando la impresión final de una interminable lucha entre cúpulas frente a las cuales los nuevos sujetos sociales no sólo permanecen ajenos y en cierta medida indiferentes, sino que reafirman su actitud política de búsqueda de vínculos y caminos de negociación directa con el Estado" (132)

Tenemos así, en síntesis, un complejo espectro político-social en el cual destacan dos grandes líneas: por un lado, los esfuerzos del Estado por incorporar a los grupos, clases sociales y partidos al sistema político mexicano, normando organizando, vigilando y controlando los procesos; por el otro, la carencia de prácticas y tradiciones partidistas reales, conformadas de la base social al poder político (al estilo parlamentario) han impedido el desarrollo de una cultura y conciencia política en la sociedad. Las elecciones de 1988 registraron una mayor participación social en las votaciones y sugirieron una incipiente cultura política en proceso de maduración.

Sin embargo, el lento proceso del recuento y cómputo de los votos que ha caracterizado a nuestra administración electoral (133), ha generado amplios márgenes de crítica, fundamentada o no, que vulneran al proceso electoral y a la legitimidad del gobierno así electo.

Tal fue el caso de las recientes elecciones, "en las que una inteligente campaña nacional y transnacional pretendió mermar las bases de credibilidad y legitimidad del sistema exigiendo la anulación de algunos procesos electorales" (134)

A ello contribuyó un nuevo e inesperado desprendimiento de militantes de las filas priístas formando un frente democrático, no un partido, que al fundar sus postulados y declaraciones en un ataque al gobierno mexicano por su incapacidad para enfrentar la crisis y el deterioro del nivel de vida de las mayorías, logró reunir grandes filas de seguidores descontentos de diversos núcleos sociales resultado del impacto de la crisis inicialmente económica y luego política.

Como se puede ver, los último diez años registran por un lado, la mayor crisis económica derivada del agotamiento de un modelo de desarrollo iniciado en los 40s. y que está afectando seriamente a toda la población y por el otro, una vigorosa reforma política promovida por el Ejecutivo Federal que ha buscado ante todo encauzar las presiones y demandas sociales a través del pluralismo político, abriendo la Cámara de Diputados a la oposición, a las minorías organizadas de izquierda y de derecha, lo que ha

permitido que en México tengamos a la fecha una especie de "democracia otorgada", como la calificó Rafael Segovia (135)

De esta manera, y tras aceptar que en México primero tuvimos gobierno y luego Estado y nación, debemos reconocer que la reforma democrática o la reforma para la democracia responde a una debilidad histórica y orgánica de nuestro proceso de desarrollo y -- formación nacional que se expresa en la relación estado y sociedad. y en la que el Ejecutivo se ha visto fortalecido y ha asumido un papel de máximo representante de la sociedad, en detrimento del Poder Legislativo y por lo cual un proyecto parlamentario resultaría endeble.

CAPITULO IV

9. EL DESPLIEGUE FUNCIONAL DEL EJECUTIVO.

9.1 La Organización del Ejecutivo.

Por principio, debemos señalar que no se debe confundir al órgano con su titular, es decir al encargado del ejercicio del Poder Ejecutivo, conocido como Presidente de la República, con toda la organización técnico-administrativa que le sirve de -- apoyo a dicho Poder para el desarrollo de sus funciones, para el despacho de los asuntos y negocios del orden político-administrativo emanados de la vida nacional.

Hasta antes de la Constitución Política de 1917 el Ejecutivo Federal se apoyaba en un conjunto de colaboradores denominados Secretarios, quienes son, después del Presidente de la República "los más altos funcionarios del Estado, están bajo la inmediata autoridad (de aquel) y sus funciones son a la vez políticas y administrativas. Son cada uno, en su ramo, el órgano de comunicación entre el Presidente, los representantes de los demás poderes, las potencias extranjeras y los particulares" (156)

Durante los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917, la reorganización de los fines y el orden de poder del Estado mexicano en 1917 llevó consigo la reestructuración del Poder Ejecutivo tanto en sus facultades (ya señaladas) como en su organización interna. Así, la Comisión de constitución propuso el reforzamiento de la organización del Ejecutivo

mediante la creación de los Departamentos Administrativos, -- argumentando que "los órganos del Poder Ejecutivo son de dos-- clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce-- atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al con-- greso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente adminis-- trativas, referentes a un servicio público que nada tiene que-- ver con la política, tales como los ramos de correos, de tele-- grafos, salubridad, la educación popular, que por régimen fede-- ral depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al-- distrito y territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del ejecutivo y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en otros servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según las relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades...

Al grupo de órganos políticos ó político administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la comisión de los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857... Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde

la creación de una nueva clase de entidades que se llamaran de partamentos administrativos, (los que a la fecha actual han de saparecido, aunque con ese nombre sólo se conserva el gobierno del Distrito Federal, que el presidente ha delegado en el titu lar de ese Departamento), cuyas funciones en ningún caso esta rán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y ex clusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios pú-b licos, dependerán directamente del jefe del ejecutivo, no re frendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no t ienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a in formar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determi nadas para poder ser nombrados; el presidente que tiene la fa cultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus ap titudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico". (137)

En la estructura así delineada debemos incluir a la Procuraduría General de la República, en tanto instancia facultada para ejercitar la acción penal, para intervenir en las controversias suscitadas entre las entidades federativas, entre éstas y la federación, en los casos relativos a diplomáticos y cónsules--generales y para actuar como consejero jurídico del gobierno.

Asimismo se crearon una serie de órganos que permitieron una mayor ingerencia del Ejecutivo en los procesos jurisdiccionales en campos tales como la conciliación y arbitraje laboral, lo contencioso-administrativo, lo fiscal, la defensa del consumidor y recientemente lo contencioso-electoral.

De esta manera se conformó lo que se conoce como el sector central de la Admonostración Pública, sin embargo los nuevos fines del Estado, alimentados por las demandas sociales generadas desde el Porfiriato y el proceso revolucionario, acentuaron la intervención gubernamental en actividades económico-sociales que favorecieron el desarrollo de organismos y empresas estatales, resultado del amplio margen que el artículo 90 constitucional dejaba a la Ley secundaria para la organización de la administración pública. Así surgieron por Ley del Congreso o decreto del Ejecutivo los organismos descentralizados, las empresas de participación (mayoritaria ó minoritaria) estatal, las instituciones de Banca, crédito, seguros y finanzas, los fideicomisos, las comisiones, coordinaciones, etc. y que en su conjunto constituyen el sector paraestatal o descentralizado de la Administración Pública.

9.2. Las Facultades 'Tradicionales'.

El hecho de que algunas de las actuales facultades del Presidente de la República hayan sido atribuidas al Ejecutivo desde 1824 constituye el motivo para señalarlas como tradicionales, o bien originarias; a ellas se sumaron las de la Carta de 1857, pero no constituyeron una concepción diferente, en sí mismas, a las del criterio inicial sobre el papel del Ejecutivo Federal.

NOMBRAMIENTO Y REMOCION.- Clasificada como administrativa, ---

esta función otorga al Presidente influencia decisiva en la organización del Ejecutivo pues, a partir de 1917, ya no sólo -- nombró a los secretarios de Estado y a otros funcionarios de menor rango, sino también al Procurador General de la República, al Titular del Gobierno del Distrito Federal y al Procurador de Justicia del D.F., y apegado en la Ley secundaria fue -- ampliando su capacidad de nombramiento en la medida que creció el sector paraestatal --paralelo al Estado, a sus fines, a sus preceptos constitucionales como el artículo 3o., 27, 123, 131-- pues ello propicio el nombramiento de los Directores de las empresas y organismos como Banco de México, Banco de Crédito Ejidal, Pemex, C.F.E., NAFINSA, Fondo de Cultura Económica, Seguro Social, I.S.S.S.T.E., Metro, INFONAVIT, CONACYT, CONASUPO y muchas otras más.

En paralelo existen otra serie de nombramientos que requieren la autorización del Poder Legislativo, tales como los agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores del Ejército, la Armada, Hacienda, Ministros de la Suprema Corte a cargo de la Cámara de Senadores.

El rubro de facultades vinculadas al proceso legislativo también data desde 1824, y ellas se pueden presentar de esta manera:

- EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNION.

Así como aspectos inherentes a ello como su publicación y obsecvancia. Esta facultad encierra en sí el nombre del Poder que-

la realiza, el Ejecutivo; ejecutar es realizar, traducir en actos concretos los contenidos de la Ley.

- DERECHO DE VETO.- Constituida como una arma de defensa frente a las resoluciones del Legislativo, esta facultad, de impedir, no de legislar, puso en manos del Presidente la revisión de los Proyectos de Ley para consignar sus observaciones en un plazo de diez días.

Inicialmente (en 1824) el Ejecutivo no podía hacer uso de este derecho en materias tales como la suspensión o prórroga de las sesiones del Congreso, sobre las resoluciones del Congreso en torno a la calificación de sus elecciones, a los juicios de responsabilidad y en torno a la indemnización a Diputados y Senadores.

Privado de esta facultad en 1857, el Ejecutivo vuelve a revestirse de ella hasta las reformas constitucionales de 1874, con la salvedad que el veto presidencial podía ser superado por la mayoría de votos de los legisladores presentes.

A partir de 1917 esta facultad, que podía ser total o parcial en relación al contenido de los Proyectos de Ley, se vió limitada a las funciones del Congreso en su calidad de cuerpo electoral o de jurado, así como contra acusaciones a altos funcionarios de la federación.

El uso de esta facultad en tanto contrapeso o incluso domi-

nio contra el Poder Legislativo ha sido muy extendida a partir de 1917 en que el Ejecutivo consolidó su posición formal en ocasiones interponiendo su veto. La evolución de este recurso y facultad del Ejecutivo se ilustra en el cuadro siguiente:

<u>AÑO</u>	<u>CASOS</u>	<u>M A T E R I A S</u>
1917	1	Convocatoria a elecciones extraordinarias.
1918	6	" " "
1919	6	" " "
1921	2	" " "
1922	3	" " "
1924	2	" " "
1926	6	" " "
1927	11	" " "
1928	16	Jubilaciones y pensiones
1929	4	Obras públicas- irrigación, carreteras....
1930	No disponible	Materia fiscal, jubilaciones, administración, justicia.
1931	"	Materia fiscal y pensiones.
1932	"	Ley de Ingresos y presupuesto de egresos; jubilaciones para empleados del legislativo código penal, minería.
1933	"	
1934	"	
1935	1	Jubilaciones sobre funcionarios y empleados legislativos.
1937	1	Pensiones
1938	3	Impuestos sobre importación
1939	1	Pensiones.

1940	N.D.	Cinematografía, Banco de México, participación del gobierno en la industria eléctrica.
1941	3	
1942	2	
1943	1	Ley Federal del Trabajo
1946	2	" " "
1947	1	" " "
1948	3	" " "
1949	10	" " "
1950	3	" " "
1951	7	" " "
1952	2	" " "
1954	2	Tribunales de Justicia del fuero común
1956	2	" " "
1963	4	" " "
1964	6	Vías generales de comunicación; bienes nacionales.
1965	12	" " "
1969	1	Ley Crédito Agrícola

(Fuente: Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano).

Los años 1920, 1923, 1925, 1944, 1945, 1953, 1955, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1970, y hasta el año de 1988 el Ejecutivo no ha recurrido a esta facultad para la revisión de leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Sin lugar a dudas, la intensidad con la que se ha ejercido esta facultad ha constituido un elemento de control sobre el Legislativo puesto que con ello tiene la posibilidad de hacer

Fracasar cualquier texto o proyecto que no cuente con su aprobación.

Cabría señalar que esta situación no es privativa de nuestro país, pues igual sucede en los Estados Unidos donde el uso - del veto presidencial se ha desarrollado considerablemente: George Washington lo usó dos veces; Franklin D. Roosevelt, -- 631 veces; Truman 250, Eisenhower 181 y Kennedy 20. (138)

-INICIATIVA DE LEY.- El complemento a lo anterior, el derecho para iniciar leyes (propio del Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y de las Legislaturas Estatales) y decretos adquirió un nuevo impulso a partir de 1917, pues su uso sistemático y porcentaje abrumador en relación al total de iniciativas enviadas cada año al Congreso, convirtieron al Presidente en el principal 'animador' de la legislación mexicana.

La particular estructura y composición del Congreso (aludida en el capítulo anterior) hizo posible que rápidamente los proyectos del Ejecutivo contaran, con la prioridad en la orden del día de los trabajos legislativos. Así, durante el período de Alvaro Obregón, más del 98% de la legislación promulgada por el Congreso la constituyeron iniciativas del Presidente se la República.

En 1935, 1937 y 1941 todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobadas por unanimidad; En 1943 presentaron igual situación el 92% de los proyectos; en 1947 el 74%; en 1949 el 77%; en 1953 el 59%; en 1955 el 62% y en 1959 el 95% .(139)

Asimismo, se debe recordar que paralelo a esta situación y desde 1917 a 1938 el Ejecutivo obtuvo facultades extraordinarias para-

legislar (véase supra 2.1) en diversas materias, y no obstante las reformas constitucionales a los artículos 29 y 49, propuestas por Cárdenas, Avila Camacho legisló por medio de decretos desde el 10. de junio de 1942 hasta fines de 1945, fecha de conclusión de la II guerra mundial.

En la medida que el Presidente controló al Congreso a través de su liderazgo sobre el Partido mayoritario, casi único durante largo tiempo, aseguró con ello la aprobación de sus proyectos de ley.

Esta situación, al igual que el caso del veto, es una tendencia contemporánea mundial, pues se debe recordar que si en Francia, bajo la Cuarta República una de cada tres leyes era de origen parlamentario y bajo la presidencia de Charles D'Gaulle la relación cambió a una de cada 13, (140); en Inglaterra la proporción es de 1 a 10, y en México los resultados se acentúan sobre ésta última cifra. Veamos:

Durante la LII Legislatura, es decir en el trienio 1982-1985, se presentaron ante el Congreso 333 iniciativas de ley, de las que 173 las suscribió el Presidente de la República, 22 de la fracción del PRI, 21 del PAN, 18 del PSUM, 19 del PPS, 50 del PST, 16 del PDM, y 14 de Legislaturas locales.

Del total de iniciativas señalado, el Congreso aprobó solo el 54.9%, o sea 183, de las cuales 171 provenían del Ejecutivo, 8 del PRI y 4 de Congresos Locales, el resto de las

iniciativas se quedaron en los trabajos de las Comisiones para su estudio y dictámen, de admisible o rechazada.

El Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados al presentar un informe de actividades de la LI Legislatura en agosto de 1985 señaló: "Con el Ejecutivo mantuvimos una relación permanente derivada de su derecho constitucional de iniciativa. Con el concurso de su depositario, luchamos por actualizar los términos de las relaciones entre los órganos que comparten el ejercicio del poder de la Federación. Nadie puede negar que avanzamos en este propósito. La respuesta más clara se encuentra en las modificaciones sustanciales a las iniciativas presentadas, en ejercicio de nuestras facultades en materia de presupuesto y de control de gasto público, en la información oportuna y suficiente sobre estos aspectos..." (141)

- LA FACULTAD REGLAMENTARIA.- Esta facultad se le ha otorgado al Ejecutivo en todas nuestras constituciones, ya con ese nombre o bajo la de "proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia". A diferencia de la Ley que emana del Poder Legislativo, el Reglamento proviene del Poder Ejecutivo sin más límites que "apoyarse en el principio de legalidad con la obligación de respetar las leyes en su letra y espíritu" (142), de esta manera el reglamento queda subordinado a la Ley en la forma que ésta lo está frente a la Constitución Política.

De esta manera es el propio Presidente quien decide cuando y en que términos deberá desenvolver en casos concretos una ley, no importa la materia que trate, (económica-financiera cultural-servicios públicos-sanitaria etc.) es decir, al reglamentar la ejecución de la Ley se hace aplicable a todas las personas que se encuentran en el caso de la misma.

De esta manera el reglamento inyecta vitalidad a la acción del Ejecutivo en la medida que éste así lo desea, pues a diferencia de la Ley que debe transitar por un proceso más largo para su aprobación y luego para la aplicación y operatividad de sus preceptos, un reglamento no sufre tantos retrasos en su elaboración, publicación y aplicación.

Así resulta que, el efecto combinado de estas dos figuras jurídicas, la Ley y el Reglamento, han permitido penetrar en todas las esferas de la vida social y reforzar el papel del Presidente, ya que "las leyes revisten cada vez más la forma de marcos de ley, definiendo muy ampliamente algunos principios y acordando al gobierno una especie de cheque en blanco para apreciar las condiciones de su aplicación" (143).

- LA SEGURIDAD INTERIOR Y DEFENSA EXTERIOR.- Una vez que México declaró su independencia política de la monarquía española y se avocó a suplantarlo el régimen virreinal por el Republicano se hizo evidente la necesidad de asegurar y defender la soberanía nacional que entonces se adquiría, tanto en el plano nacional como en el internacional.

Por ello, desde los debates de los primeros Congresos Constituyentes se autorizó al Ejecutivo para "disponer de las fuerzas armadas permanentes" -de mar y tierra-, así como disponer de las antes llamadas 'milicias locales' y ahora 'Guardia Nacional' para proteger a la sociedad de las amenazas externas (intentos de reconquista y/o expansión de otros países) e internas (rebeliones, delincuencia, criminalidad, salteadores de caminos etc.) por el tiempo necesario hasta restablecer la paz y seguridad de la comunidad nacional.

Consecuentemente, el Presidente quedó revestido como jefe de las fuerzas armadas para poder declarar la guerra y para preservar la seguridad interior y defensa exterior de la nación mexicana, facultad de la que ha hecho uso en períodos históricos ampliamente conocidos por las amenazas y agresiones del exterior, así como en casos de peligro interno que al amenazar en mayor o menor grado la paz social constituyen la justificación del uso de dicha facultades.

Aún cuando podría resultar difícil precisar cuando se debe ejercer, fácil es señalar que no debe transgredir los derechos humanos, ni las garantías individuales salvo lo estipulado para momentos en que se han suspendido previamente (art. 29 constitucional). Por ello se ha afirmado que es, sin duda, "una de las atribuciones más delicadas que tiene el Presidente" (144), y que reviste en el orden interno, dos aspectos:

Por un lado, el Presidente de la República ha ordenado en varias ocasiones la participación del ejército en conflictos civiles. Así ocurrió en 1956 al ocupar el Instituto Político Nacional, en 1959 con motivo de la huelga de los trabajadores ferrocarrileros, en 1968 con motivo del movimiento estudiantil en la ciudad de México. En dichos casos la intervención de las fuerzas armadas tuvo lugar por órdenes expresas del Presidente de la República en regímenes civiles.

Por otro lado vemos que, una vez establecido en forma definitiva el régimen federal para la organización del Estado Mexicano se estableció lo que los juristas llaman 'la garantía federal' (arts. 116 y 119 const. 1857 y 122 const. 1917) consistente en que a fin de salvaguardar el orden constitucional en el estado afectado los poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda violencia o invasión proveniente del exterior, así como, en los casos de sublevación o conflicto interior, pero siempre a petición de la Legislatura local o del Ejecutivo si aquella no estuviera reunida.

La situación anterior trajo consigo -a partir de 1874- la tan discutida "facultad exclusiva" del Senado para declarar la desaparición de poderes locales (art. 76 fr. V) pues casi siempre es la Presidencia de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la que presenta al Senado la iniciativa respectiva" (145).

Desde 1879 año en que por primera vez se puso en práctica el mecanismo por el que tras la declaratoria de desaparición necha por el Senado, el Ejecutivo propone el nombramiento del gobernador, hasta 1975 se han registrado 79 casos de destitución de gobernadores y legislaturas sin apearse estrictamente al texto constitucional. De tal cifra, 17 casos corresponden al período 1874-1916 o sea en 42 años, y, 62 casos en el período 1917-1975 o sea en 58 años.

En este segundo período las causas esgrimidas (146) para efectuar la declaratoria de desaparición de poderes, han sido las siguientes:

<u>C A U S A</u>	<u>CASOS</u>
- Violaciones al voto público	6
- Sublevación de poderes locales contra la rederación	5
- Consolidación de movimientos revolucionarios a nivel federal	13
- Movimiento rebelde interno	2
- Conflictos políticos	5
- Dualidad de poderes	2
- Responsabilidad oficial	14
- Prórroga de funciones	1
- Vacío de poder	2
- Solicitudes frustradas	13
- Declaratorias insubsistentes	2

Un análisis más profundo de las causas que motivaron la declaratoria de desaparición de poderes nos revela la remoción, en 1935, de los gobernadores Callistas de Sonora, Si-

naloa, Guanajuato y Durango; situación parecida a la experimentada en 1920 por Carranza y meses después por De la Huerta.

Si bien desde el punto de vista jurídico, o sea bajo un enfoque estrictamente formal, la facultad en cuestión no pertenece al Ejecutivo sino al Senado, éste cuerpo legislativo, dada su particular procedencia y composición, bien bajo el período de caudillos o bajo el de las instituciones, incluyendo la creación del partido oficial, no ha actuado por iniciativa propia pues lo ha hecho ante una realidad concreta denunciada por el Ejecutivo.

Con esto entramos a un campo de facultades que aparente o realmente salen del ámbito constitucional y entran al político, razón por la que algunos autores las denominan facultades metaconstitucionales.

- CONDUCCION DE LAS RELACIONES EXTERIORES.

El hecho de que sea el Ejecutivo quien represente al país en el exterior implica que los actos por él celebrados sean considerados actos del Estado Mexicano, situación que reafirma el carácter presidencial de nuestro gobierno.

En este contexto, la representación nacional gira en torno a tres aspectos: la facultad del Ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras (art. 89 fr. X) y su aprobación, sin que

ello implique posibilidades de sugerencias, a cargo del Senado de la República (art. 76 fr. I), facultades que datan del siglo XIX; y por último lo estipulado en el artículo 135 en el sentido de considerar como Ley Suprema en toda la República a los tratados celebrados por el ejecutivo y aprobados por el Senado.

Se puede decir entonces que la facultad del Senado de aprobar los tratados, es "virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada, al no aceptar el tratado o partes de él. Pero la interpretación, la puesta en efecto, la abrogación y la denuncia de los tratados, es facultad exclusiva del Presidente" (147)

Por lo anterior debe aclararse que la facultad del Senado lo es sólo para tratados y convenciones diplomáticas "dejando en libertad al (Presidente) para celebrar acuerdos internacionales que no sean necesariamente tratados o convenciones, (tales como) acuerdos provisionales, declaraciones, convenios ejecutivos, e intercambio de notas; medio, éste último por el cual puede incluso llegar a celebrarse un tratado o convención sin necesidad de la intervención del Senado" (148)

De esta manera queda en manos del Presidente de la República la definición y ejecución de la política internacional, la declaración de sus principios y que en ocasiones ha dado pauta a la firma de acuerdos de tipo comercial, cultural, tecnológico etc.; decide la suspensión y/o reanudación de rela-

ciones con otros países y organismos internacionales, la celebración de alianzas, canjear notas diplomáticas entre otras posibilidades de acción del Ejecutivo.

- ADMINISTRACION DE JUSTICIA.- Al igual que otras facultades ya señaladas, la existencia de ésta tiene hondos antecedentes, pues desde la época virreinal, la Nueva España conoció el papel del fiscal, (149)poseedor de numerosas funciones, siendo la principal de ellas la defensa y cuidado del patrimonio financiero ante los tribunales.

Con la independencia política se reconoce el papel del fiscal en la Constitución de 1824 (arts. 128 y 134) con categoría semejante a la de los individuos de la Suprema Corte.

Sin embargo el período de transición del régimen colonial al estado moderno impidió darle la connotación propia de Ministerio público al grado que (en las siete Leyes Constitucionales, Ley V art. 2) se les prohibió recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1857 distinguió por vez primera la existencia de una Fiscal y un Procurador General, (art. 91), pero aún como miembros de la Suprema Corte, hasta que con las reformas de 1900 a la Constitución y la Ley reglamentaria del art. 96 expedida en 1908 el Ministerio público derivó en una rama del Poder Ejecutivo.

En el Proyecto de Constitución enviado al Congreso Constituyente, Carranza argumentó que la adopción de la institución del Ministerio Público había sido meramente nominal y que los

jueces mexicanos desde la independencia hasta 1916 habían si do iguales a los de la época colonial, pues "encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas se habían conside rado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desna turaliza las funciones de la judicatura". (150)

Ya durante los debates del constituyente fue el diputado Colunga, quién en su voto particular, propuso que 'la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial', lo cual fue aprobado por mayoría absoluta.

En este proceso la facultad inicial del Ejecutivo de "cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación y de que las sentencias sean ejecutadas según las leyes", derivó conceptual y jurídicamente en la facultad para "facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones", (art. 89 fr. XII), vinculada estrechamente a lo previsto por los arts. 21, 102 y 107 (Incumbe al Ministerio Público Federal la persecución ante todos los tribunales de todos los delitos del orden federal... hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita... el Procurador General de la República intervendrá en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mis mo Estado, además de ser el Consejero Jurídico del Gobierno e intervenir en los juicios de amparo).

De esta manera, se dió paso, por un lado a las relaciones del Poder Ejecutivo con el Judicial, y por otro, al surgimiento de la Procuraduría General en tanto dependencia jurídica del Ejecutivo con la doble función de Ministerio Público y representante del gobierno federal. Estos últimos aspectos por la multiplicidad de aspectos y funciones que encierran merecen revisarse a continuación.

- a) Relaciones con el Poder Judicial.- A un año de expedida la Constitución el Poder Judicial, por conducto de la Suprema Corte, emitió en ejecutorias tres tesis (151) por las que de hecho se aprobó y sentó jurisprudencia sobre la existencia de la Procuraduría , a saber:
- Que los jueces dejen de pertenecer a la policía judicial y sean exclusivamente jueces. (Ejecutoria del 9 de enero de 1918)
 - Es una garantía constitucional que todo reo deba ser jugado por jueces que no pertenezcan a la policía judicial, porque estando ésta subordinada al Ministerio Público, resultaría que los jueces le quedarían subordinados. (Ejecutoria del 26 de marzo de 1918).
 - Que los tribunales no pueden proceder, es decir, incoar ni continuar los procedimientos, sin petición del Ministerio Público, porque eso equivale a proceder sin que se ejercite la acción penal. (Ejecutoria de 10 de junio de 1918).

De esta manera se ratificó al Procurador, vía Ministerio Público, el ejercicio de la acción penal quien al poseer los elementos sobre casos concretos decidirá, en ocasiones previa consulta con el Presidente de la República, tal ejercicio.

A su vez, los jueces quedan impedidos para practicar diligencias que no hayan sido solicitadas por el Ministerio Público, convirtiéndose así en instancia monopolizadora de tal acción penal.

El ministerio público se puede desistir de la acción penal, pero es facultad del juez interrumpir o no el proceso, ya que dicho caso, habiendo salido de la del ministerio público, se encuentra bajo su jurisdicción. Sin embargo, en México, "el ministerio público incluso se ha llegado a desistir de la acción penal existiendo ya sentencia de primera instancia y encontrándose el caso en conocimiento de la segunda instancia. Esta situación antijurídica y avasalladora del poder judicial sólo comprueba la gran discrecionalidad que el ministerio público tiene en el ejercicio y en el desistimiento de la acción penal, cuando el uso de ésta no debería ser de carácter arbitrario, sino estar sujeto a normas. (152)

- b) La función del Procurador, en su carácter de Ministerio Público, puede desglosarse de la siguiente manera. (153)

- Como representante de la sociedad es el encargado de ejercitar la acción penal en los casos de delito.
- Como instancia vigilante y defensora de intereses privados generales derivados de una situación de incapacidad (física, mental, legal); ausencia; herencia o sucesión; de ciertos aspectos de concursos, quiebras, suspensiones etc.
- Como representante de la sociedad en casos donde se deben dirimir asuntos de interés público principal, tales como los conflictos suscitados entre dos o más estados de la Federación, entre uno de aquéllos y ésta, entre los poderes de un mismo estado.
- Interviene como parte en los juicios de amparo en que se busca defender o impedir la violación de las garantías individuales, lo que se traduce en su desempeño como órgano vigilante de la aplicación de los preceptos constitucionales.
- Como representante de la Hacienda Pública en los casos en que el Ejecutivo (incluyendo a su aparato administrativo) comparece ante los tribunales como acusado o acusador.

c) En tanto consultor jurídico del gobierno presidencial (aportación de la Ley de 1917 gracias a los estudios de José

Natividad Macías y Luis Manuel Rojas) el Procurador debe, entre otras múltiples actividades, (154), realizar las siguientes:

- Proponer al Presidente de la República las reformas normativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución.
- Emitir su consejo jurídico al Gobierno Federal.
- Representar al Gobierno Federal previo acuerdo del Presidente de la República, en la celebración de convenios y acuerdos con Estados de la República.

Este doble carácter o función dual que la Constitución otorga al Procurador ha suscitado hondas críticas sobre el monopolio que en la administración de justicia puede, en un momento dado, ejercer el Presidente de la República.

En una carta dirigida en 1932 a Emilio Portes Gil, Luis Cabrera afirmó:

"El doble y casi incompatible papel que el ministerio público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia de todos los órdenes y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del poder ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas. En nuestro medio, donde la mayor

parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al poder ejecutivo, el doble papel del ministerio público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, consejero y representante".

"El Ministerio Público, cuando se trata de amparos contra actos de las autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar la justicia, sino al contrario, para evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas" (155).

En tal virtud se ha propuesto la readscripción del Ministerio Público al Poder Judicial, (156), otorgándole independencia del Ejecutivo, lo cual es saludable para la organización del poder.

Sin embargo no puede ser ajeno al Ejecutivo, la función de prevención de la delincuencia, que está superando en importancia a la de represión, y que precisamente está encomendada en gran parte a la acción tutelar del Ministerio Público. Divorciar las funciones sociales del Ministerio Público de la acción del Ejecutivo, a quien compete la "Política CRIMINAL" en materia de delincuencia, es hacer renunciar al Ejecutivo a una de sus más altas funciones, como es la de dirigir la obra de profilaxis social, no sólo en el aspecto penal sino en el

aspecto ético y educativo, de cárceles y penitenciarias, de instituciones de beneficencia para los menores moral y materialmente abandonados; patronatos de beneficencia y demás instituciones cuyo funcionamiento es indispensable para contrarrestar la ola del crimen. El Ministerio Público es por naturaleza un órgano de Poder Ejecutivo, y la independencia del Poder Judicial no proviene necesariamente, como quiere el señor licenciado Cabrera, de la independencia del Ministerio Público, pues supeditar la libertad del Poder Judicial a la del Ministerio Público, afirmando que la falta de independencia y autonomía en esta Institución es la causa de que no haya una verdadera independencia en la otra, y luego sostener que el Ministerio Público será independiente cuando forme parte del Poder Judicial, aunque designado su jefe por el Congreso General, implica pensar que el problema es de mera técnica formal en la estructura de los poderes, cuando es elemental que la ley, por sí misma, no realiza el milagro de la buena integración de una judicatura, sino que son causas sociales más honradas las que determinan la existencia de funcionarios capaces e ignorantes, honrados o pillos y con conciencia de su responsabilidad, o meros subordinados del Poder Ejecutivo a pesar de que sean designados por el Poder Legislativo". (157)

De este debate y realidad en torno a la Administración de Justicia se puede afirmar que el problema no es precisamente de forma, es decir en cuanto a la dependencia de uno u otro poder o forma de nombramiento porque dada la complejidad y estructura del sistema político solo se modificarían las fórmu-

las para obtener resultados similares, sino más bien es de fondo, de los procedimientos mismos con que se lleva a cabo la administración de justicia, habida cuenta de la participación del Ejecutivo -vía la Secretaría de Gobernación- en actividades tan antiguas como la administración del sistema penitenciario, seguridad interior, readaptación social, beneficencia pública, etc.

El problema consiste entonces en asegurar que la actividad del Estado no amenace la libertad de los mexicanos, que el régimen político garantice los derechos individuales y sociales, que el régimen penal y de administración de justicia supere lo que hasta ahora han sido hechos normales: "la inejecución de órdenes de aprehensión, el extravío o la tardanza en la integración de expedientes o de medios de prueba, el uso abusivo de medidas dilatorias improcedentes y coparticipación de custodios o celadores en fugas de reos e indiciados". (158)

Por otro lado, la estructura de poder debe permitir la actuación independiente y ágil del judicial, quién en la medida que forma parte del proceso de administración de justicia debe superar procedimientos caracterizados por morosidad y rezago en el dictado de sentencias, trámite de apelaciones y amparos que redundan finalmente en la saturación de los penales y falta de credibilidad social en el organismo judicial.

Por esto último, ante la obligada pregunta de si el Poder Judicial es independiente del Poder Ejecutivo debemos apuntar

el análisis hecho por Pablo González Casanova respecto de las ejecutorias de la Suprema Corte en que el Presidente aparece como autoridad responsable.

En el período analizado (1917-1960) se registraron un total de 3713 ejecutorias, la Corte satisfizo la demanda del 34%; los quejosos fueron compañías petroleras y comerciales, bancos, propietarios de tierras, campesinos, obreros y otros; los actos reclamados versaron sobre reparto de latifundios, declaración de aguas nacionales, expropiaciones, y otros motivos de queja.

Al observar los datos y resultados, concluye que "la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos". (159)

- CONCEDER INDULTOS.

Aún cuando ésta facultad formó parte de la organización constitucional de México desde 1824, se le atribuyó al Poder Ejecutivo hasta 1857 en que el Constituyente dictaminó que el in dulto corresponde al Presidente y la amnistía al Poder Legis-

lativo, bajo los supuesto de la Ley.

Actualmente el art. 89 fr. XIV establece que el Presidente está facultado para "conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el distrito federal".

De esta manera, el Presidente, apoyado en la Ley secundaria -Código Penal-, puede intervenir desde otro plano en la ministración de justicia al quedar posibilitado para derogar el fallo o sentencia irrevocable del órgano judicial.

"El indulto en México, no así en otros países, en virtud de la redacción de los artículos 96 y 97 (del Código Penal) tiene que ser de carácter absoluto, no admitiéndose que pueda ser parcial" (160).

Conforme a tales artículos, se prevén dos situaciones para la concesión del indulto presidencial:

- a) El necesario, cuando siguiendo los lineamientos del artículo 96, resulta que el condenado es inocente (161).
- b) El discrecional, o por gracia, cuando a juicio del Presidente se debe otorgar al reo que habiendo cometido delitos del orden común haya prestado importantes servicios a la nación; o bien, el presidente lo puede otorgar a reos que

incurrieron en delitos políticos.

- HABILITAR PUERTOS Y ESTABLECER, ADUANAS.- Al igual que la anterior, estas dos fueron una adición al conjunto de facultades -- del Ejecutivo que la Constitución de 1857 hizo en relación a la de 1824, y que a mayor precisión pasaron de la esfera del Poder Legislativo al Ejecutivo.

El desarrollo y habilitación de puertos y aduanas fronterizas - permitió al Ejecutivo estimular el desarrollo del comercio y li- gar nuestra economía al mercado mundial.

Cabe aclarar que a partir de 1917 se suprimió la facultad de es- tablecer patentes de corso, consistente en autorizar, en casos de guerra, a perseguir y capturar barcos mercantes del enemigo. Sin embargo, el corso dejó de aplicarse prácticamente desde la propuesta de su abolición hecha en 1856 por el Congreso de Pa- rís.

9.3 LAS FACULTADES DEL SIGLO XX

La Constitución de 1917 marcó una transformación significativa del Estado Mexicano, tanto por los fines que se atribuye, los - derechos individuales y sociales que establece, así como por la división del ejercicio del poder que acusa un amplio y rápido - desarrollo de las funciones y actividad del poder Ejecutivo en numerosos campos de la vida económica y social.

La aportación hecha por la ley de 1917 al conjunto de facultades del Poder Ejecutivo, en relación a las anteriores, quedó contenida en la fracción XX del Artículo 89, que a la letra señala:

"Las demás que le señale expresamente esta Constitución"

La fracción referida, supone la existencia de otras facultades del Ejecutivo no señaladas en el art. 89 pero dispersas en el texto constitucional, y que destacan por vincularse directamente con los nuevos fines del Estado Mexicano, de manera que el Poder Ejecutivo se vió envuelto en nuevas y reforzadas funciones, económicas, sociales, políticas, establecidas en la Carta Constitucional original y las sucesivas reformadas y adiciones a preceptos tales como: educación (artículo 3o.) salud (artículo 4o.); administración de justicia (artículo 18); recursos naturales y asuntos agrarios (artículo 27); monopolios (artículo 28); ejecutar las leyes que expida el Congreso (artículo 73, fracciones X, XVII, XXIX); relaciones laborales y seguridad social (artículo 123); regular la actividad comercial e industrial -- (artículo 131); rectoría del desarrollo (artículo 25 y 26), actividades todas que implican de una u otra manera la participación activa del Ejecutivo.

Es ampliamente conocido que la transformación del llamado Estado Liberal, y su lema "dejar hacer-dejar pasar", en el denominado "Estado social o de bienestar" y sus nuevos fines ha ido aparejado de una creciente intervención de la actividad estatal en la vida de la sociedad.

El Estado hubo de asumir ya no sólo el mantenimiento del orden y la misma protección de las libertades humanas sino también un conjunto de complejas responsabilidades entre las que sobresalen las de carácter económico-social, y que al incidir sobre el ámbito de las competencias del Ejecutivo y su administración contribuyeron a que el centro de gravedad del régimen político fuera cada vez más, o al menos en esa medida, el Presidente de la República.

El problema, o mejor dicho, la evolución del ejercicio de esta facultad nos lleva a considerar inevitablemente la intervención del Estado en la vida económico-social de la Nación.

Aunque a riesgo de parecer innecesario se debe señalar que a diferencia de países como Gran Bretaña, Holanda y Estados Unidos, entre otros, donde el desarrollo económico se dio fundamentalmente con el esfuerzo y capital de empresarios privados, o bien países como España donde el desarrollo económico fue reprimido por la monarquía, en países como México dicho desarrollo tuvo como promotor esencial al propio Estado, cuya intervención en la economía tiene antecedentes importantes que datan desde la misma independencia política.

Bajo un claro concepto de impulso a las actividades económicas, pero particularmente a la industria textil, el gobierno mexicano creó en 1850 el Banco de Fomento a la Industria Nacional, mejor conocido como Banco de Avío, ofreciendo a los particulares

perspectivas de obtener maquinaria y crédito con intereses inferiores a los del mercado. Los resultados fueron significativos principalmente en el centro del país.

El 2 XII 1842 se decretó la creación de la Dirección General de Industria Nacional facultada para organizar exposiciones de la producción nacional, informar sobre los adelantos científicos y tecnológicos, etc., a cuyo amparo surgieron la fábrica de Puros y Cigarros de México, S. A., los Almacenes de Pólvora, la Fábrica de Naipes entre otras empresas.

Tras la pérdida de casi la mitad del territorio nacional, el gobierno mexicano incorporó a su aparato administrativo la Secretaría de Fomento, a fin de estimular el espíritu empresarial, otorgando concesiones, subsidios y estímulos fiscales, principalmente a los ferrocarriles.

Sin mayores modificaciones el Estado continuó con dichas tareas y participación en la vida económica de México, hasta que con el advenimiento del Porfiriato se impulsó notablemente el ramo de las comunicaciones (vías férreas, telégrafos, teléfonos, correos) y en menor intensidad algunas obras públicas.

En esta misma etapa el Estado intervino en la construcción de canales de riego, presas, compuertas, puentes y otras obras hidráulicas a través de Comisiones; en materia educativa se nacionalizó la Compañía Lancasteriana, creándose al mismo tiempo diversas escuelas e institutos descentralizados.

Asímismo intervino en algunos procesos de regulación de la oferta y demanda de mercado, cuando por ejemplo, el Congreso autorizó al Ejecutivo (14-X-1901) para que "invirtiese la cantidad necesaria en comprar e introducir en la República maíz extranjero y para que la mandase vender al costo, y aún a precio menor si lo consideraba conveniente, mientras el precio de dichos granos en nuestros mercados interiores no bajase de cinco pesos el hectolitro" (162).

Sin embargo, es a partir de 1917 cuando el Poder Ejecutivo, incluído su aparato administrativo, trasciende su participación en la vida nacional al pasar de la simple concesión, los estímulos y garantías al capital privado, para entrar directamente a los procesos económicos creando sus propias empresas para la explotación de recursos naturales, la prestación de servicios, la producción de bienes etc., y que en su conjunto y de manera general constituyen las facultades de carácter económico y social del Presidente de la República.

De esta manera el Ejecutivo continuó realizando sus tareas y las amplió progresivamente con los nuevos fines estatales y otros espacios y sectores como el petróleo o hidrocarburos, la electricidad, aguas nacionales, recursos forestales, pesqueros, comunicaciones (aéreas, terrestres y marítimas), la industria (minera, siderúrgica, textil, azucarera y otras más), vivienda, educación,

trabajo, salud, seguridad social, actividades agropecuarias y muchas otras que inciden en los diferentes aspectos de la vida nacional.

El proceso revolucionario trajo aparejado tareas inmediatas al Poder Ejecutivo, desde la atención de demandas sociales, provenientes de grupos campesinos y obreros hasta la reestructuración del sistema económico.

1) Las demandas sociales de la revolución.

a) El aspecto agrario.

Desde 1916 se inició un largo proceso de reforma agraria en el que los gobiernos posrevolucionarios de los años veinte empezaron por el simple reparto de tierras, bosques, aguas, expedición de títulos de propiedad; sin embargo pronto se vio que el problema agrario no se resolvería solo con el reparto, sino también con la promoción del uso de maquinaria, fertilizantes, sistemas de riego, créditos, etc., por lo que debía ser tratado como un "problema de orden técnico-económico (de producción) más que como un problema político (para pacificar a los campesinos levantados en armas" (163).

El mayor impulso a este proceso se dió en el cardenismo y de hecho constituyó una desviación de las pautas de reforma agraria experimentadas hasta entonces, pues se otorgaron incluso por vía de la expropiación un número mayor de tierras que superó a

las entregadas por todos los gobiernos juntos y anteriores a él (164)

Rápidamente se desarrolló entonces una amplia legislación agraria para la distribución de la tierra, organización del ejido y numerosos aspectos cuya resolución recayó en el Presidente de la República. Así, la Ley Federal de Reforma Agraria establece que el Presidente está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificados. De esta manera el Presidente puede resolver casos de: restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques, aguas; creación de nuevos centros de población; expropiación y confirmación de propiedad de bienes comunales; privación de derechos individuales de ejidatarios; acuerdo o revocación para la explotación colectiva de un ejido; expedir certificados de inafectabilidad; resolver las dudas que se deriven en la aplicación de esta ley. Por ello se atribuye al Presidente el carácter de su prema autoridad agraria.

b) El aspecto laboral.

A diferencia de la acción inmediata del Ejecutivo Federal sobre el aspecto agrario, el laboral hubo de vivir un largo compás de espera para una atención eficaz.

Dado que en principio el artículo 123 Constitucional dejó en manos de los Estados la reglamentación de esta materia, en los años veintes el gobierno federal actuó con aparente neutralidad en los conflictos laborales existentes entre los trabajadores electricistas , mineros, ferrocarrileros, petroleros, etc., quienes reclamaron la efectividad de sus derechos.

La dispersión de criterios locales respecto al tema fue aprovechada por la CROM para manipular el derecho de huelga: "El Departamento del Trabajo registraba únicamente aquellas huelgas que habían sido declaradas legales... de 1924 a 1928 cuando cada huelga no estaba dirigida por la CROM era considerada ilegal"(165)

No fue sino hasta fines del período callista en que se empezó a observar interés federal para asumir responsabilidades en esta materia. Así, el 23 de septiembre de 1927, se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como medio para dirimir los conflictos entre el capital y el trabajo; el 28 de agosto de 1931, y tras una amplia iniciativa del Presidente Portes Gil, se expidió la Ley Federal del Trabajo,(166), ordenando el registro de sindicatos en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; en diciembre de ese año el Ejecutivo Federal creó con carácter de autónomo el Departamento del Trabajo facultándolo para aplicar la ley señalada, dirigir las juntas de conciliación y en general resolver los asuntos relacionados con los problemas obreros.

En 1933 se creó una Comisión para el estudio y determinación de los salarios mínimos y el costo de la vida en cada región y entidad del país (167), en 1936 se logró el pago del día de descanso semanal. Con ello se hacían efectivos algunos postulados elementales del Artículo 123 Constitucional, sin embargo el cumplimiento general del mismo fue lento y en ocasiones reprimido.

En 1943 quedó instituido el régimen de seguridad social bajo un esquema financiero-administrativo tripartito, salvo el seguro de riesgos de trabajo cubierto sólo por el patrón. En medio de una situación de guerra mundial el Ejecutivo legisló con facultades extraordinarias, otorgadas por el Congreso, en diversos ramos; así expidió en 1944 la Ley de Compensaciones de Emergencia al salario insuficiente.

En los cuarentas, también se dispuso la obligatoriedad de la firma de contratos colectivos de trabajo depositados ante la Secretaría de Trabajo, creada en 1943. En los años sesentas se estableció el reparto de utilidades de las empresas entre sus trabajadores; a fines de los sesentas se expidió una ley del trabajo más proteccionista y reformada en la década siguiente; en 1973 se creó el Infonavit, como instituto destinado a la vivienda de los trabajadores, luego el FONACOT; asimismo se dieron los primeros pasos para materializar el derecho a las guarderías; se decretó la revisión anual de los contratos colectivos de trabajo y se estableció la semana laboral de 40 horas. En los ochentas, la clase obrera sufrió el desplome de su salario y poder adquisitivo, llegándose a establecer la revisión semestral y hasta trimestral de los salarios.

A cambio de estos rezagos y beneficios para la clase trabajadora, "el costo de la protección gubernamental fue la centralización y la fosilización de los lideratos sindicales. el cierre de las válvulas a la pluralidad y la democracia y el largo retraso de la organización de la clase trabajadora" (168) En esto último ha sido determinante el papel de la Secretaría del Trabajo toda vez que está facultada para reconocer la existencia y legalidad

de las organizaciones sindicales. A su vez el Presidente se--- reserva el papel de árbitro en las principales disputas obrero-patronales. (169)

c) El aspecto educativo.

Uno de los problemas fundamentales e insoslayables para los gobiernos posrevolucionarios fue el de la educación de la población. Al final del porfiriato de casi 14 millones de habitantes sólo 600 mil se encontraban realizando estudios. Por ello Alvaro Obregón señaló que "la educación popular es la función más importante del poder público"(170), y al efecto creó la Secretaría de Educación Pública en el año 1921. Aún cuando formalmente ésta es una materia a la que concurren la Federación, estados y municipios, (171) en la realidad, dada la penuria económica de municipios y la relativa capacidad de los estados, es la federación quien históricamente ha asumido la responsabilidad mayor en estos servicios.

Lo anterior se refleja en los montos presupuestales del gobierno federal, destinados a la educación: entre 1922 y 1950 representó un promedio del 15% del presupuesto total, porcentaje que ascendió en 1960 al 24%, en 1970 y en 1978 al 42%. A partir de 1984 se incluyó en el presupuesto federal destinado a educación, que descendió al 16% del total, las participaciones a estados y municipios.

Actualmente en el sistema educativo nacional en sus diferentes niveles asciende a 25.5 millones en el ciclo 1988-1989; Sin embargo la eficiencia terminal de los educandos es cada vez menor: "En 1982 lograban terminar el ciclo escolar de educación media superior- jóvenes de entre 13 y 19 años- 42 de cada 100 alumnos. En 1986 la cifra había caído dramáticamente y terminaban el ciclo escolar sólo 21 de cada cien" (172) Al igual que los anteriores aspectos, la Ley Federal de Educación faculta al Poder Ejecutivo , por conducto de la Secretaría de Educación, para intervenir en sus distintos renglones, desde el diseño y aplicación de planes y programas, hasta la autorización, revocación o negativa a particulares para impartir educación, pasando por la certificación de estudios, expedición de cédulas profesionales y la importante y vasta labor que realiza en materia cultural.

2) El sistema financiero.

Al término de la revolución el sistema financiero se encontraba destruido, el crédito era inexistente y las finanzas públicas se encontraban en el desastre, todo lo cual repercutía inmediata y negativamente sobre la economía .

Por estas razones, fue preocupación de los primeros gobiernos pos revolucionarios corregir las deficiencias fiscales, restaurar el crédito, tanto interno como externo y restablecer el sistema bancario; elementos de primer orden para normalizar el funcionamiento de la administración pública, así como para superar la grave situación económica por la que atravesaba el país, que estaba condicionada por el funcionamiento de un sistema bancario.

a) El sistema fiscal.

La base impositiva del gobierno mexicano, hasta antes de 1924, residía en los impuestos indirectos cargados principalmente al consumo, "tributación injusta y desproporcional que resultaba progresiva al revés... destruyéndose por su base el ideal de igualdad" (173). Este tipo de impuestos representaba alrededor del 90% de los ingresos de la Federación, por lo que el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, promovió una reforma fiscal con la ley de 31 de diciembre de 1923 introduciendo el impuesto sobre la renta, y luego con la ley del 21 de febrero de 1924 que estableció el impuesto sobre salarios, emolumentos y utilidades de las sociedades.

En la ley de Ingresos expedida el 18 de marzo de 1925, la Secretaría de Hacienda clasificó los ingresos federales en cuatro grupos: impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, otorgándosele el 80% de ellos a la Federación y el 20% restante a los estados y municipios. En esta ley se definieron siete categorías o apartados sujetos de gravamen: explotaciones agrícolas e industriales, comercio; colocación de dinero, valores, créditos, depósitos y cauciones; trabajo a sueldo o salario; ejercicio de profesiones liberales y artísticas; renta de la tierra y explotaciones del subsuelo.

Más tarde, en agosto de 1925, el propio Pani organizó la Primera Convención Nacional Fiscal a fin de crear, por un lado, la ins-

tauración de un catastro fiscal uniforme en el país, y por otro, delimitar la concurrencia federal, estatal y municipal en materia impositiva, objetivo logrado hasta la segunda convención en 1933.

"Esta política fiscal le permitió al Estado aumentar su capacidad de negociación con los sectores de la clase dominante, en la medida en que podía gravar o exentar de impuestos, como una forma de promoción, así como transferir fondos a obras de infraestructura que repercutirían en el desarrollo industrial" (174).

Este sistema fiscal permaneció prácticamente inalterado hasta el establecimiento, a través de la Secretaría de Hacienda, por un lado, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado con la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, en cuyo artículo 1º señala que dicha ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados. Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento..

Para lograr estos objetivos la ley crea tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal (175).

En el capítulo II de dicha ley se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, asentando que los estados, si así lo desean, pueden adherirse a dicho sistema mediante convenio celebrado con la SHCP, para recibir participaciones establecidas a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario contempladas en las leyes federales o en los convenios, llamados "Convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal". Todos los estados han celebrado dicho convenio, como ya se dijo, el cual ha sido aprobado por sus legislaturas pues implica restricciones a su poder tributario.

Por otro lado, se introdujo el impuesto al Valor Agregado, a una tasa inicial del 10% y luego del 15% en 1980 y en 1983 respectivamente.

"La participación de los ingresos tributarios en el total en 1976 era de 92%, mientras que los no tributarios, principalmente derechos, constituían el restante 8%. Entre los primeros destacaban por su participación el impuesto sobre la renta (ISR), el de producción y comercio y el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) que en 1980 fue sustituido por el IVA. Casi 80 puntos de los 92 se atribuyeron a estos impuestos. Para 1987, la composición se modificó: los impuestos constituyeron el 60% y los ingresos no tributarios, 40% "

"La expansión petrolera de 1978-1981 cambió drásticamente la estructura impositiva. En 1983 la participación de los ingresos petroleros en el total fue de aproximadamente 44%. Esta cifra en 1977

fue de sólo 13%."

"Dentro de los ingresos no tributarios, los derechos son los que muestran la evolución más importante. En 1977 y 1978, representaron alrededor de 10% de la recaudación. La creación de la Ley Federal de Derechos en 1980 hizo que su participación pasara de aproximadamente 13% en 1979 a 26.4% en ese año. En 1983, se introdujo un derecho equivalente a 26.8% del valor del petróleo crudo extraído, el cual sustituyó a diversos impuestos petroleros. El resultado fue un aumento en la participación de los derechos a 36% (derechos más hidrocarburos), a expensas de la desaparición de los otros impuestos a los que sustituyó."(176)

Con la Ley de Ingresos en manos del Ejecutivo se le posibilita para ajustar su política económica y determinar el monto del gasto y su destino, por lo que está muy ligada al Presupuesto de Egresos.

Llegado este punto es preciso reconocer que en manos del Ejecutivo está un elemento de primer orden para la intervención del Estado en la economía, y que es el gasto público, mismo que adquirió importancia tras la Primera Guerra Mundial y la crisis del mundo capitalista en 1929.

Influenciado por la teoría general del empleo, el interés y el dinero, así como por la política del New deal del Presidente

Roosevelt según la cual el gobierno debía realizar cuantiosas inversiones para absorber la gran cantidad de desempleados y reactivar la economía, el gobierno mexicano también reorienta el destino del gasto público hacia fines económicos y en menor grado sociales.

Al observar la tendencia histórica del gasto vemos que en los últimos años del porfiriato el 77% del total se destinaba a rubros administrativos, 16% a económicos y 6% a sociales; durante la administración carrancista aumentan a 81%, 16% y 2% los gastos de administración, económicos y sociales respectivamente; en el período cardenista se observan cambios significativos al pasar a 44.1% (administrativos) 37.6% económicos y 18.3% (sociales); en el período alemanista el gasto económico asciende al 51.9%, superado por la administración echeverrista al pasar este a representar el 61.6% del gasto total. En 1983 la estructura y destino del gasto público fue como sigue: 32.2% aspectos administrativos, 40.2% económicos y 27.6 sociales.

b) El sistema bancario.

El segundo aspecto importante dentro de la reorganización del sistema financiero para permitir que el proceso de formación y acumulación del capital fluyera hacia todas las direcciones de la economía nacional fue la banca moderna, controlada por el Estado.

Para restablecer el funcionamiento del mercado de capitales, incluyendo la moneda y el crédito, destruidos durante la Revolución

(177), el Ejecutivo empezó, por un lado, a rehabilitar el funcionamiento de los bancos, mediante el decreto expedido el 31 de enero de 1921, por el cual se suspendió definitivamente la incautación de los bancos en vigor desde 1916 y restituyéndoles su personalidad jurídica y ordenando la devolución a sus legítimos propietarios, y por otro lado, a reglamentar la formación del sistema bancario al tiempo que se creaban un conjunto de instituciones estatales que dotaran al Estado de capacidad financiera para reactivar la economía y canalizar el crédito a los diversos sectores de ésta.

Así se explica el decreto para la creación de la Comisión Nacional Bancaria (24-XII-1924) con el objeto de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones bancarias y al fin de ese mismo mes la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito, y en 1926 de la Ley de Bancos de Fideicomiso.

Por otro lado, el 31 de julio de 1925 el Ejecutivo Federal dispuso la creación del Banco de México, con carácter de sociedad anónima, y con facultades para la emisión de billetes, regular la circulación monetaria y los cambios en las tasas de interés. Poco después creó, el 10 de febrero de 1926, el Banco Nacional de Crédito Agrícola a fin de otorgar créditos a socios y campesinos organizados en cooperativas y asociaciones más que a sujetos particulares.

El sistema bancario fue ampliado con la creación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. (1933) orientado a fines sociales tales como la construcción de viviendas, mercados, obras públicas, creación y desarrollo de empresas industriales entre otros.

La Bolsa de Valores de México se creó en 1933.

En junio de 1934 fue creada, por conducto de la Secretaría de Hacienda, la Nacional Financiera con objeto de apoyar la constitución de un mercado de valores y posteriormente apoyar el surgimiento y desarrollo de empresas industriales, comerciales.

A propuesta de la Secretaría de Hacienda y la Nacional Financiera se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior (2 de julio 1937), con el fin de apoyar empresas dedicadas a la producción de artículos exportables.

El 2 de diciembre de 1935 se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con facultades para promover el crédito entre los ejidatarios. Pero en la práctica sus funciones se ampliaron a numerosos aspectos, como: "1) organizar las sociedades de crédito ejidal (constituidas con por lo menos el 51% de ejidatarios); 2) otorgar créditos a dichas sociedades organizando la producción y venta de sus cosechas, y comprar y revender a los socios semillas, abonos, implementos y equipos agrícolas; 3) representar a los socios

en toda negociación administrativa o fiscal con las autoridades federales o locales en materia agrícola, así como realizar el desarrollo y la explotación de los bienes comunes de los ejidos". (178).

El volumen de recursos financieros (o sea de créditos otorgados) manejados por el Banco Agrícola fue totalmente inferior al que se asignó al Banco Ejidal, lo que demuestra la preferencia que se dió al ejido en comparación con las pequeñas propiedades. Incluso, en el sistema ejidal se dió preferencia a los grandes ejidos colectivos, ya que para Cárdenas el ejido tenía una doble función y responsabilidad: "como régimen social, por cuanto libra al trabajador del campo de la explotación... y, como sistema de producción agrícola, por cuanto pesa sobre el ejido, en grado eminente, la responsabilidad de proveer a la alimentación del país". (179)

En los últimos años del cardenismo se creó también el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial a fin de conceder créditos a empresas administradas por trabajadores y cooperativas, sustituido más tarde por el Banco de Fomento Cooperativo. Las décadas siguientes vieron crecer significativamente las instituciones financieras del Estado hasta sumar un total de 48 en 1972. (180)

De esta manera el crédito al quedar en manos del Ejecutivo fue canalizado hacia dónde aquél tenía un interés especial por razones de desarrollo económico, y en mucho menor grado de bienestar social.

El colofón de este proceso de formación y desarrollo financiero fue la nacionalización bancaria de 1982, en un acto de autonomía estatal y de un presidencialismo quizás sólo comparable a la expropiación de 1938, sin duda "una reafirmación del Estado, pero no sobre la base del consenso, sino sobre la resistencia de la sociedad"(181), hecho que reafirmó las facultades del Ejecutivo pero que también minó la legitimidad del Presidente al buscar recursos para la crisis financiera del gobierno mexicano en 1982.

3) La reestructuración de la economía : hacia la industrialización.

a) Las bases del proyecto o la infraestructura.

La obra de reconstrucción emprendida por el gobierno mexicano a partir de 1917, giró en torno a dos líneas de acción: por un lado, buscó dar "toda clase de facilidades y seguridades a los hombres de capital para que inicien, el desarrollo de nuestras riquezas naturales, sin descuidar, por supuesto, los justos anhelos de mejoramiento económico que tienen todas nuestras clases trabajadoras" (182) y por otro lado mediante una participación decidida del gobierno en las actividades socio-económicas.

De esta manera el Ejecutivo intervino en variados aspectos, tales como, la irrigación; introducción de agua potable a ciudades y obras de desagüe; impulso a la pesca; comunicaciones, carreteras telefónicas, correos, ferrocarriles, construcción de aeropuertos; producción industrial y muchas otras más. De esta manera el Ejecutivo Federal creó la Comisión Nacional de Irrigación, a fin de

apoyar el proceso de reforma agraria; la Comisión Nacional de Caminos para ampliar la red carretera e integrar el mercado nacional; la Dirección General de las Líneas Nacionales de Navegación entre otras.

Paralelamente, desde mediados de la década de los años veinte, el Ejecutivo impulsa una serie de medidas para rescatar el manejo soberano de recursos y actividades que estaban en poder de extranjeros.

Así, el Congreso aprobó en mayo de 1926 un proyecto del Ejecutivo que pasó a ser el Código Minero por el que se federalizaba la minería,(183), y cuyo objetivo era fomentar la explotación por parte de los pequeños mineros nacionales..

En 1933 se expidió la Ley de Industria Eléctrica, por medio de la cual se autoriza al Ejecutivo a crear una Comisión Federal para abatir los costos de producción, suministrar los servicios, al mayor número posible de poblados y facilitar el desarrollo industrial. Dicho organismos fue creado en 1937, dándole preferencia sobre los particulares para el uso de aguas u otros bienes aplicables a la industria eléctrica (184).

Otro renglón de primer orden dentro de los energéticos, era el de los hidrocarburos; la nacionalización del subsuelo era una necesidad planteada desde 1917, debido a que la explotación del petróleo estaba en poder de empresas extranjeras. La producción había descendido constantemente en los años veinte; a mediados de los

treintas los trabajadores demandaban fuertemente (hasta el ejercicio de la huelga) mejoras salariales y un contrato colectivo de trabajo.

Este conflicto con las empresas extranjeras alcanzó su punto álgido en 1937, fecha en que se sometió, con carácter de económico, a la Junta de Conciliación y Arbitraje. Las empresas se negaron a aceptar el laudo emitido, y el problema rebasó la línea de la relación capital-trabajo, llegando a desafiar el orden jurídico y al poder público.

Este proceso culminó con el Decreto de Expropiación, en 1938, sobre los bienes de las compañías condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo.

Por decreto del 20 de Julio de 1938, se creó la institución denominada "Petroleos Mexicanos", encargándosele el manejo de los bienes expropiados, así como los procesos de exploración, explotación, refinación y almacenamiento y otorgándole facultades para celebrar contratos y actos jurídicos (185)

En el ramo de los Ferrocarriles, Cárdenas se refirió al problema que venía experimentando este sector, "pues basado su funcionamiento en una supuesta explotación privada bajo el control del Estado, estaba sufriendo todos los obstáculos que resisten las explotaciones de lucro particular y haciendo refluir sobre las espaldas de la nación muchos y variados aspectos de fracaso.

El Ejecutivo optó por aplicar la Ley de Expropiación sobre los intereses de la minoría representados dentro de la empresa, para que se explote y dirija el destino de los ferrocarriles nacionales en un sentido de servidor público". (186).

De esta manera, el gobierno federal creó la empresa Ferrocarriles Nacionales de México. En 1935 se creó la Compañía Productora e Importadora de Papel, S. A. con participación directa del Gobierno Federal, para responder a una crisis en la producción de papel, cuya escasez en ese momento obligó a considerarlo como asunto de interés público.

Destaca asimismo la expansión de la red carretera en el país a partir de la década de los años treintas, pues pasó de 1426 kilómetros acumulados en 1930 a 9929 en 1940, (22,455 en 1950; 44,892 en 1960; 71,520 en 1970; 212,626 en 1980)

La expansión de la actividad del Ejecutivo Federal tanto por las obras de infraestructura como por la adecuación y respuesta a los fines estatales exigió la constante revisión y organización del aparato administrativo, lo que explica la expedición de tres leyes de Secretarías y Departamentos de Estado (abril de 1934, diciembre de 1935 y diciembre de 1939, véase anexo) en menos de 6 años

Como se puede observar, el Estado, principalmente por conducto del Poder Ejecutivo, empieza a controlar directamente los sectores más importantes de la economía, al tiempo que incursiona en otros nue-

vos (laboratorios agrícolas, regulación de subsistencias, producción editorial, institutos técnicos, científicos y humanísticos, -azúcar, etc.) bien a través de empresas paraestatales, de subsidios, reforma de aranceles, publicación de reglamentos y otros mecanismos que van sujetando cada vez más las actividades económicas y sociales a la actividad gubernamental.

b) El proteccionismo y la sustitución de Importaciones.

La crisis de 1929 puso al descubierto los riesgos y consecuencias que ocasionaba al país el depender de una economía fundamentalmente agraria y basada en las exportaciones, situación que llevó al Ejecutivo Federal a promover la industrialización del país aprovechando la situación de guerra mundial que, por un lado, impidió al país la importación de bienes, y por otro, generó una significativa demanda externa sobre nuestros productos.

De esta manera el Ejecutivo Federal diseñó una amplia estrategia, apoyando en sus dependencias, para la sustitución de importaciones, basada en dos elementos: por un lado está la convocatoria hecha por el Presidente Avila Camacho a los particulares para la inversión en manufacturas y otros bienes intermedios; y por otro el papel promotor del estado, con los que se entrelazaron los actores fundamentales del régimen de economía mixta que nos caracteriza.

En consecuencia, el Gobierno Federal utilizó diversas políticas de apoyo al desarrollo industrial mismos que se clasifican en tres grandes grupos: de asignación de recursos, impositiva y comercial. (187).

La política de asignación de recursos se llevó a cabo en dos formas: canalizando recursos crediticios a empresas industriales, y creando una infraestructura que apoyara el desarrollo industrial. El crédito se orientó a canalizar los ahorros, externos e internos, a las actividades industriales; los primeros principalmente

a través de la Nacional Financiera y los segundos mediante la política de control selectivo del crédito de la Banca Privada.

Así la Nacional Financiera destinó sus créditos principalmente al apoyo de la industria eléctrica; transportes, comunicaciones, a la industria minera y petrolera con lo que el apoyo a Industrias Básicas fué de más de 50%.

Por su parte la política impositiva consistió en promover el desarrollo industrial a través de la exención de los impuestos sobre la renta, hasta 40% del mismo, sin consolidar utilidades distribuidas, bajo una serie de condiciones fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asímismo se concedió exención fiscal al comercio (importación y exportación), a las industrias "Nuevas y Necesarias" por períodos de cinco, siete y diez años, según las características de los productos manufacturados.

La Política comercial constituyó un elemento muy importante de la política de fomento industrial, al establecer modificaciones de los aranceles, precios oficiales de los artículos objeto de comercio exterior, permisos previos o licencias de importación, hasa constituir una política orientada al proteccionismo.

Las licencias de importación se otorgaron con base en el argumento de industrias nuevas; en 1947 sólo estaban sujetos a control 1% de los bienes importados, en 1966 requerían permiso previo 60% de las 11,000 fracciones arancelarias de importación.

Ante esta situación y política proteccionista, el sector privado tuvo cada vez mayor participación e importancia en el desarrollo económico de México y a partir de los años cuarentas su presencia se incrementó en forma excepcional en el concierto económico nacional.

Tanto la protección de las importaciones, como la canalización-

de créditos y el otorgamiento de subsidios hicieron rentable la creación de empresas privadas las que al aprovechar la infraestructura industrial creada por el gobierno derivando en mayores márgenes de utilidad, evitaron la inversión en nuevas tecnologías y productividad, y mayores capitales de riesgo.

De esta manera la industrialización protegida permitió al Ejecutivo subordinar al sector privado y adentrarse cada vez más en los procesos económicos, tales como control de importaciones, precios, inversión pública, absorción de empresas en quiebra, intervención en conflictos obrero-empresariales, creación de empresas estatales destinadas a la producción de bienes y servicios; desarrollo de organismos y mecanismos de regulación etc.

Lo anterior se tradujo en la expedición de la ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica el 30 de diciembre de 1950, facultándolo para establecer prioridades en las diferentes etapas del proceso económico

Por medio de esta Ley se autoriza al ejecutivo a participar en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes, tales como: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afectan la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley (artículo primero). Además, es el propio ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados en este párrafo.

Respecto a las mercancías y servicios comprendidos en el artículo primero de la ley, el ejecutivo puede: imponer precios máximos- al mayoreo o menudeo (artículo segundo); obligar a que esas mercancías se pongan a la venta (artículo cuarto); imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda (artículo quinto); organizar la distribución de esas mercancías para evitar los intermediarios innecesarios (artículo séptimo); determinar los artículos que preferentemente deben producir las fábricas (artículo octavo), e, inclusive, decretar la ocupación temporal de fábricas cuando sea indispensable mantener o incrementar la producción de los artículos señalados en el artículo primero, o con el propósito de que las actividades de la empresa se desarrollen de acuerdo con las disposiciones que las autoridades señalen con apoyo en la ley o en sus reglamentos (artículo decimosegundo).

El artículo trece, que se reformó para ampliarlo, faculta al ejecutivo a imponer sanciones en el cumplimiento eficaz de las funciones que la señala la ley: i] multas de \$100.00 hasta \$50 000.00 ii] clausura temporal hasta 90 días o definitiva si se trata de una negociación comercial, y iii] arresto hasta por 36 horas que puede extenderse hasta 15 días si el infractor no paga la multa.

El 10 de enero de 1951 se publicó en el Diario Oficial el reglamento de varios de los artículos de esta ley, que dictó el presidente Alemán, y el 3 de octubre de 1974 se dio a la luz en el mismo Diario Oficial el decreto que regula los precios de las mercancías a que el mismo se refiere, expedido por el presidente Echeverría. En el artículo tercero se incluyeron 177 mercancías dentro de las comprendidas en el artículo primero de la mencionada ley de 1951.

El decreto del 27 de enero de 1978 derogó el del 3 de octubre de 1974, así como sus adiciones y modificaciones del 27 de septiembre de 1976. En su lugar, enunció como comprendidas dentro del artículo 1º de la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en -

materia económica sólo unas cuantas mercancías. Lo anterior significó un cambio importante en la política que el gobierno había seguido para controlar los precios de múltiples productos.

El 30 de enero de 1978 se publicó en el Diario Oficial un acuerdo por el cual a partir del 1° de febrero quedaron 85 artículos sujetos a los criterios y procedimientos de fijación de precios máximos que estableció el mencionado acuerdo.

Por otro lado, dado que, durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta el crecimiento económico y desarrollo industrial -- fué financiado gracias a las exportaciones agrícolas, durante los cincuenta el Ejecutivo buscó formas alternas de financiamiento y encontró en los recursos externos una fuente para dicho propósito-- dada la pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas.

De esta manera se observa una tendencia cada vez más creciente-- para recurrir a los empréstitos del exterior y con ello:

- financiar el gasto público sin alterar la estructura impositiva;
- cerrar la brecha comercial sin frenar las importaciones requeridas por el país para industrializarse;
- financiar la inversión pública y cubrir déficits, en algunos casos, de empresas públicas ligadas directamente al apoyo del gobierno a la industria, tal es el caso de la Comisión Federal de electricidad, pemex, ferrocarriles nacionales, y otras más dedicadas a la red carretera, altos hornos, entre otros.-- (188).

Sin embargo, la inyección de recursos externos a la economía nacional "no produjo un incremento en los recursos internos, tanto públicos como privados, ni una elevación en el nivel de eficiencia de su uso lo suficientemente significativo como para mitigar las -

las consecuencias de la creciente dependencia de México respecto a los recursos financieros externos que (se aceleró) a partir de entonces" (189)

Así, durante la administración de Díaz Ordaz la deuda pública, "que había iniciado su crecimiento acelerado en el sexenio anterior, cobró magnitudes tan importantes que la colocaron entre las primeras del mundo, y como la segunda más elevada en Latinoamérica" (190)

La intervención del Poder Ejecutivo en nuevos y variados aspectos de la actividad económica trajo consigo el crecimiento cada vez mayor de las dependencias, organismos y empresas de la Administración Pública para responder a los programas, políticos y objetivos que se trazaba el Gobierno Federal.

Sin embargo, dicho crecimiento administrativo se llevó a cabo sin un marco general de desarrollo de objetivos e integración de funciones, sino que se dió conforme a las circunstancias de cada momento y criterios de cada administración, es decir fué conjuntural más que sistemático, más anárquico que racional, por lo que en la Ley de Secretarías de Estado de 1946 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, facultándola entre otras cosas para realizar los estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a consideración del presidente de la República (art. 15).

En enero de 1948 el Ejecutivo expidió un decreto creando la Comisión Nacional de Inversiones, presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda, facultándola para aprobar presupuestos, gastos, programas, inversiones y realizar auditorías sobre las empresas públicas. (191)

Dado lo modesto de sus resultados y ante las dificultades económicas que tenía que enfrentar la administración del Presidente Ruiz Cortines (tales como inflación, devaluación de la moneda etc.), dicha comisión pasó a depender directamente de la Presiden

cia para desde ahí elaborar el Programa Nacional de Inversiones -- 1953-1958 y así coordinar todos los programas de inversión de las entidades y dependencias del gobierno federal e impulsar la participación del capital privado nacional.

La preocupación por contar con un aparato administrativo más eficaz y organizado, fué patente en la Ley de Secretarías de Estado de 1958 que creó la Secretaría de la Presidencia a fin de estudiar las reformas administrativas del sector público en su conjunto, así como para introducir criterios de racionalidad y jerarquización en el gasto público entre otras atribuciones; en la transformación de la Secretaría de Bienes Nacionales en Patrimonio Nacional, para intervenir en las adquisiciones del gobierno federal, controlar técnica y administrativamente las dependencias del sector paraestatal, y con las facultades de la Secretaría de Hacienda para la formulación del presupuesto general del Gobierno Federal.

No obstante lo anterior, un diagnóstico sobre la administración pública reveló que ésta seguía carente de "instrumentos de -- planeación administrativa y análisis de la organización técnica de actividades...

"La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de Estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas, que han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas".

"No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados más recientemente adolecen de un grave vicio: quieren abarcarlo todo.

... En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público". (192).

La situación anterior llevaría, durante la década de los se--
tentas a una creciente tecnificación de la Administración Pública--
Federal, y por tanto del propio Poder Ejecutivo, observándose en--
contraparte un rápido rezago y obsolescencia en las administracio--
nes estatal y municipal.

10. LA EFICACIA DEL PRESIDENCIALISMO: LOS TRES ULTIMOS SEXENIOS (1970-1988).

A partir de la década de los años setenta, y tras las herencia de deslegitimadora de los hechos represivos de 1968, la institución presidencial acusa un doble proceso: por un lado, aumenta significativamente su red y aparato administrativo -- penetrando en nuevos y más amplios espacios socio-económicos, que en suma ocasionaron una mayor centralización de actividades y decisiones en el Ejecutivo Federal, particularmente en el ámbito de la política económica.

Por el otro, y consecuencia de ello, la imagen presidencial -- empezó a perder cada vez más la credibilidad y confianza social, por varios aspectos que intento resumir a continuación:

Durante los tres últimos sexenios, la coherencia buscada entre los compromisos iniciales del Gobierno y tanto los resultados de la gestión gubernamental como el peso de la realidad nacional al final de cada uno de ellos, se ha traducido en distanciamiento del gobierno presidencial respecto de la sociedad, -- o cuando menos de importantes y mayoritarios sectores de ella.

El manejo de la política económica por parte del Ejecutivo, -- al verse sin mayores obstáculos o cuestionamientos en el seno del debate legislativo, frenó el desarrollo participativo de -- la sociedad en el Estado, y la formación de la dirección política, toda vez que la capacidad de representación social del --

Poder Legislativo se vió disminuida en la medida que no pudo -
contener o al menos ofrecer alternativas para la acción del -
Poder Ejecutivo. Ello derivó en una conducción casi unilate--
ral de dicha política económica.

Lo grave no fue ésto sn sí mismo, sino el hecho de apuntalar
o sostener con base en los recursos del exterior un modelo de
desarrollo prácticamente agotado para entonces. Mientras paí--
ses como Brasil, Corea abrían su economía al exterior, México
continuaba cerrándola y protegiéndola.

De esta manera se sacrificó alrededor de un seis por ciento - -
anual de la producción nacional en transferencias al exterior -
para el pago de la deuda, y a partir de 1982 esto último, el --
pago puntual del servicio de la deuda, se convirtió en el ob- -
jetivo principal del Gobierno Mexicano a fin de mantener vigen- -
te la vinculación con el sistema financiero internacional.

Ello significó retrasar el logro de objetivos sociales lar- - -
gamente buscados (vgr. programas de vivienda, guarderías, ex- -
pansión total del sistema nacional de salud, etc.) así como - -
orientar la acción y expectativas de grupos sociales a dicho -
fin a través de políticas gubernamentales como la contención -
salarial y los subsidios al exportador vía la devaluación mo--

netaria.

El discurso político, como medio de comunicación social, cada vez fue menos convincente pues en ocasiones los hechos y actos administrativos lo contradijeron radicalmente; el Ejecutivo perdió en gran medida su capacidad de cumplimiento de compromisos frente a la sociedad tales como el de la sociedad -- igualitaria. A diferencia de otras administraciones en 1983 -- se recurrió por vez primera a un método más despersonalizado como lo fue la formulación del Plan Nacional de Desarrollo sin comprometer cifras cuantitativas de resultado, sino objetivos de cambio estructural en la economía.

Consecuentemente los enfoques y análisis para estudiar la crisis en México pusieron mayor énfasis en la situación económica, lo que llevó a un segundo plano las consideraciones sobre la situación social y sus presiones sobre el régimen político.

Así en el pasado sexenio el Ejecutivo encauzó sus esfuerzos -- y programas hacia la transición económica, hacia la búsqueda de un nuevo modelo económico, sin embargo las demandas de participación política lo llevaron a replantear las características y el entorno de la situación de crisis por lo que en -- los dos últimos años ha cobrado importancia la necesidad de -- considerar en paralelo la transición política.

Así la crisis ya no se planteó sólo como un problema económico, sino también como la necesidad de "diseñar" una nueva política que responda a las necesidades planteadas por la relación entre la sociedad y el Estado. La respuesta del Ejecutivo giró entonces en torno al sistema electoral.

Este es, de manera general, el marco de acción del Gobierno - Presidencial en los últimos años y el contenido de las siguientes líneas.

Al finalizar los años sesentas era evidente que a cambio de un largo período de estabilidad económica, acompañado de nuevos programas de desarrollo social, el desarrollo nacional -- acusaba desequilibrios entre regiones geográficas y sectores de la producción; la distribución del ingreso se había deteriorado acusando su concentración y el endeudamiento también había crecido considerablemente. En síntesis, el modelo del desarrollo estabilizador se había traducido en un desarrollo económico dependiente, fluctuante, desequilibrado y concentrador del ingreso".(193)

Consciente de lo anterior, la administración echeverrista buscó una nueva estrategia para legitimar la autoridad presidencial, se abandonó el discurso "desarrollista" y se dió paso al desarrollo compartido con el fin de superar los desequilibrios y desigualdades del país. En su mensaje de toma de po

sesión el Presidente Luis Echeverría reconoció el rezago social y expuso su deseo de conciliar al Estado y la sociedad: "por la revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo".

De esta manera, la nueva política económica trazada por el -- Ejecutivo Federal descansó en los siguientes objetivos:

- Crecimiento económico con redistribución del ingreso.
- Modernización del sector agrícola.
- Racionalización del desarrollo industrial.
- Reordenación de las transacciones internacionales.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas, reduciendo los recursos derivados del endeudamiento externo e interno.

(194)

Sin embargo, la estrategia no funcionó como se esperaba por lo contrario, la política económica se tradujo en continuidad del modelo anterior en varios puntos que indican la decisión política de preservar un proceso de industrialización -

basado en la sustitución de importaciones y protección a la industria nacional:

- Las diversas reformas fiscales no cubrieron los requisitos mínimos a que se aspiraba pues ni redistribuyeron el ingreso y la riqueza, ni le permitieron al gobierno contar con recursos propios, lo que ahondó el déficit público (195).

A ello se sumó una política de subsidios al sector privado a través de precios inferiores a los costos, principalmente a bienes industriales y servicios urbanos, en detrimento de los procesos agrícolas y rurales.

"Los subsidios gubernamentales pasaron así de 4,900 millones de pesos en 1970 a 17,000 millones de pesos en 1974. Los sectores beneficiados con las transferencias más importantes son los ferrocarriles y la electricidad... Así como la CONASUPO. Se trata entonces de sectores de infraestructura que tratan de bajar directamente los costos - del capital privado y del principal sector encargado de contener el valor de la fuerza de trabajo". (196)

- La pérdida de dinamismo del sector agrícola a partir de 1965 se acentuó en los setentas y obligó al gobierno federal a importar alimentos básicos para abastecer la demanda interna. Por su parte los desequilibrios de la in

dustria no pudieron ser corregidos, antes bien se reestructuró el proteccionismo a través de las licencias y aranceles -- de importación. (197)

- En este período México entró en una fase de desarrollo - conocida como el "círculo vicioso del endeudamiento" en la que requirió cada vez más de nuevos recursos para - - amortizar la deuda antigua y pagar sus intereses a fin - de no poner en riesgo su capacidad para importar. Así -- la deuda externa del sector público pasó de 4,262 millones de dólares en 1970 a 19,600 en 1976.

"A manera de ejemplo baste señalar que en 1971, de los - 724 millones de dólares contratados en empréstitos, 455 (63%) fueron para amortizar la vieja deuda, 238 (32.9%) para el pago de intereses y los 31 millones (4.1%) restantes para proyectos de inversión. En 1972 las cifras - fueron de 864 millones en empréstitos, 745 millones - - (86.2%) para servicio de la deuda y un remanente de 119 millones (13.7%) para invertir". (198)

- La política económica se tradujo, en contraparte, en la ampliación y fortalecimiento del Estado en la actividad económica, creando numerosas empresas, fideicomisos y organismos en diferentes áreas de actividad. En 1971 la -- Secretaría de Patrimonio Nacional registraba 277 empresas

públicas, en 1976 la cifra ascendía a 845 en total; de esta manera la presencia estatal en la economía daba como resultado una mayor participación en el Producto Interno Bruto, pasando del 9% al 20% en 1976, por lo que el sector privado acusó al Estado de agresión a sus espacios naturales.

En realidad el conflicto con los empresarios tenía ya algunos antecedentes (los intentos para descentralizar la industria, el establecimiento de un impuesto adicional a los artículos de lujo, establecimiento de un sistema de control de precios; semana de 40 horas, escala de salarios móvil; ley de asentamientos humanos que implicaba reformas al Artículo 27 sobre la propiedad; expropiación de más de cien hectáreas en el Estado de Sonora) que para final del sexenio se habían acumulado y conformado una corriente de opinión abiertamente adversa al gobierno; corriente apoyada en el rumor (como un probable golpe de estado, congelación de cuentas bancarias, etc) a la que se adhirieron otros sectores sociales en demanda de nuevos espacios políticos.

La relación inicial entre gobierno y sector privado, de fuerte impulso al segundo de ellos, derivó en los setentas en un conflicto de la acción estatal con los intereses y demandas de diferentes sectores sociales.

La devaluación monetaria de 1976 rompió el largo encanto de la estabilidad y agravó la desconfianza y credibilidad en el gobierno presidencial. La presión del capital financiero exhibía a un sector privado más fuerte y organizado.

Al final de esa administración la cuestión más debatida era la del endeudamiento del país; con ello se volvía a uno de los puntos más criticados de la política desarrollista: el crecimiento en sí y por sí, sin considerar los costos sociales.

Los extremos que rechazaron y justificaron la necesidad de recurrir a la deuda externa fueron expuestos por los titulares de la Secretaría de Hacienda; por un lado, y al principio del sexenio, Hugo B. Margain señaló que "por el camino del endeudamiento se podría llegar a la insolvencia y hasta el deterioro de la paz social", y por el otro, López Portillo enfatizó, en 1975, que no había otra alternativa "sin endeudamiento habría habido recesión y hasta hambre".

El ascenso de éste último a la Presidencia de la República - en 1976 significó la continuidad para el país del criterio desarrollista, al mismo tiempo que se acentuaba la crisis de legitimidad de la institución presidencial en nuestro régimen político, tanto por la forma de ascenso al poder, aislado, - sin oposición alguna (que a la vez significaba crisis de la vida política nacional) como por los resultados de su adminis

tración.

Ante un panorama de desconfianza generalizada, principalmente del sector privado nacional, el Ejecutivo Federal establece un programa sexenal basado en tres etapas bianuales consecutivas: el primero de ellos, de arranque, buscaría superar la crisis, es decir el gobierno parte del reconocimiento de una situación crítica en el país; los siguientes dos años serían de consolidación, estableciendo las bases para un crecimiento sostenido; y el bienio 1980-1982 sería de crecimiento final - acelerado, consolidador del proceso de desarrollo.

Esta era la estrategia económica. Su instrumento descansó en una política de Alianza para la Producción, cuyo objetivo era ampliar y diversificar la estructura productiva del país y -- recuperar el dinamismo de la economía.

El plan de inversión estableció las siguientes prioridades: agropecuario, acuicultura, energéticos, petroquímica, minería, bienes de capital, transporte y bienes de consumo popular.

Sin embargo, el descubrimiento de nuevas y extensas reservas petroleras reorientó los objetivos de la alianza y del gasto público al impulsar, en forma desmedida las inversiones en este sector; así, en 1978 las inversiones petroleras

significaron el 48.4% del gasto público total, mismo que para 1980 subió al 56.7%. (199)

En consecuencia el Estado incrementó su poder político y su presencia en la propia economía se volvía mayor en tamaño y atributos.

Rápidamente la estrategia económica fue orientada por la acción y desarrollo del sector público, que veía así engrosar la lista de empresas industriales (algunas nuevas, otras rescatadas de la quiebra); igualmente la estrategia económica se fincó rápidamente en la dependencia de un modelo mono-exportador de una materia no renovable: el petróleo.

La estrategia económica y el crecimiento del sector público --llevaron a una mayor presión sobre el mercado de capitales -- para la captación de fondos con que sostener la política del Ejecutivo; el resultado: abultamiento de la deuda externa, su crecimiento geométrico.

En el período gubernamental 1976-1982, el Ejecutivo Federal elevó en más de 50 mil millones de dólares el saldo de la deuda pública externa, siendo el tránsito del año 1980 a 1981 -- el punto más crítico, ya que se pasó de 33,813 millones de dólares a 52,961 millones, esto es más de 19 mil millones en un solo año y que prácticamente era similar al saldo total --

acumulado hasta 1976. (200)

La estructura de la deuda externa se ilustra en el siguiente cuadro:

DEUDA EXTERNA 1976-1982

- millones de dólares -

AÑO	Sector Público	Sector Privado	Bancos	Total
1976	19,600 (75.6%)	6,29 (24.3%)	-	25,894 (100%)
1982	60,000 (68.4%)	19,100 (21.8%)	8,500 (9.7%)	87,600 (100%)

Fuente: Deuda externa. Cuadernos de Renovación Nacional FCE.

En una perspectiva histórica, el costo financiero de la industrialización significó que "el saldo de la deuda pasara del -- equivalente al 1% del PIB en 1946 al 35.9% en 1982. Mientras que el servicio de la deuda era igual 0.9% de las exportaciones en 1946, para el año 1982 dicho monto habfa alcanzado un -- monto igual al 37% del total de las ventas al exterior". (201)

Los créditos del Fondo Monetario Internacional, por sólo citar un organismo, a nuestro país han tenido destino o propósito: - aumentar las importaciones (1947 y 1959); restaurar la confianza en el peso mexicano (1954); corregir desequilibrios en la - balanza de pagos (1976, 1986) fortalecer las reservas internacionales y la capacidad de pago del país (1982).

Desgraciadamente para el país y los mexicanos, no se generó - una conciencia crítica sobre las implicaciones de estos hechos, ni en las autoridades del gobierno mexicano, a partir del mismo juego de poderes Ejecutivo-Legislativo lo que evidenció -- la falta de diques a la acción del primero y a la acción del Estado cuando ésta se desvía de los intereses nacionales o de nuestro proyecto histórico; ni tampoco se generó una conciencia objetiva en los organismos financieros internacionales -- -privados y públicos- sobre los costos sociales del endeudamiento de países tradicionalmente succionados, como México.

Los recursos externos, más que alivio, generaron una mayor dependencia y subordinación a las "sugerencias" y condiciones impuestas por los organismos internacionales ante nuestro dilema de crecimiento o recesión; el haber decidido por el primer extremo sólo retrasó la llegada del segundo pero ante circunstancias sociales diferentes.

Se debe reconocer que la administración López-Portillista no sólo fue deuda; en lo económico se generaron alrededor de -- cuatro millones de empleos, se duplicó la planta productiva y se obtuvieron tasas de crecimiento de hasta el 8% cuando en -- otros países desarrollados se experimentaba el retraimiento de sus economías.

En lo social, la política del Ejecutivo logró duplicar la ma-

trícula de enseñanza superior, se ampliaron los esquemas de - seguridad social, de protección al ingreso (FONACOT, FONATUR, CONASUPO, COPLAMAR, etc.).

En lo político se abrieron los márgenes de la participación - ciudadana con la reforma política; en lo administrativo se em - prendió una amplia reforma para reestructurar a la mayoría -- de las dependencias centrales, fortaleciendo los esquemas de programación y control de la administración pública y secto - rizando a su sector paraestatal.

No obstante lo anterior, "el gobierno de López Portillo no -- logró vencer su gran desafío: fortalecer la legitimidad del - gobierno... se aceptó socialmente la responsabilidad de la - persona del Ejecutivo y se le acusó de ser el culpable de la - deuda, del despilfarro, de la fuga de capitales, de la descon - fianza social, al tiempo que surgieron versiones sobre la in - calculable fortuna del Presidente ('México hace ricos a sus - presidentes' fue el título de un artículo aparecido en una - revista de los Estados Unidos). Prácticamente cualquier cosa, - real o inventada, susceptible de alimentar el desprestigio -- del Ejecutivo fue, sin más trámite, socialmente aceptada" - - (202) El mismo López Portillo se autocalificó en el último - año de su gobierno, el 15 de marzo de 1982, como un presiden - te "devaluado".

En el último bienio propuesto, que hipotéticamente era el de crecimiento acelerado, se registraron los inicios de una crisis sin precedente en nuestra historia.

A la caída de los precios internacionales del petróleo, siguió la decisión de devaluar la moneda mexicana en más de un 150%, se registraron índices de inflación cercanos al 100%, el descenso abrupto de la producción y la fuga de capitales. El Ejecutivo respondió con la expropiación de ~~recursos~~ a la banca privada con miras a resolver la falta de liquidez del gobierno federal, expresado inicialmente como un "problema de caja". Todo lo anterior se tradujo en un crecimiento acelerado de la desconfianza social.

Se acentuaba así un gran período crítico en el que los excesos e inconsistencias del presidencialismo mexicano llegaban a su punto más álgido, pues rebasaban los límites de las estructuras reales de poder y las formas legitimadoras del régimen político diseñado en 1917.

El país entró entonces en una situación de profunda crisis expresada en diversos órdenes. Inicialmente fue el ámbito económico-financiero (inflación -devaluación -déficits fiscales y comercial -endeudamiento externo entre otros aspectos) en donde se hicieron evidentes sus signos, a éste siguieron rápidamente los ámbitos social (deterioro del poder adquisi-

tivo salarial concentración del ingreso y la pauperización de clases medias) y el político (demanda de mayor participación social en los procesos gubernamentales y el reacomodo de las fuerzas sociales en la estructura del Estado).

En tal virtud, la institución presidencial tuvo que atender en todo momento las diferentes demandas, presiones y aspiraciones de las clases sociales con respuestas también diferentes; sin embargo la concentración del ingreso acentuó las -- desigualdades sociales y se experimentó un reacomodo en la -- composición y fuerzas del Estado, dada la presión de nuevos actores sociales, tales como los trabajadores asalariados urbanos, por mejorar sus niveles de vida y situación económica amenazados cada vez más por la crisis.

Entonces resultó claro que la crisis no fue el simple resultado de un "problema de caja" como se le calificó en febrero de 1982, es decir no fue sólo económico y coyuntural sino que tuvo, y tiene, un fondo y naturaleza históricos y causas estructurales.

Así entendida, la crisis es consecuencia inevitable de un modelo de desarrollo que en casi cuatro décadas generó rezagos y profundas contradicciones sociales, donde la política proteccionista (y medidas adyacentes diseñadas y puestas en operación por el Ejecutivo Federal) dejó de ser un instrumento-

y se convirtió en un fin en sí misma.

De esta manera, mientras que los elementos constitutivos de la economía mixta pactada a fines de los treinta y principios -- de los cuarenta, es decir, sistema político y economía nacional, sectores público y privado, paternalismo estatal e in-productividad, se fueron consolidando, y en esa medida, se -- fueron aferrando a estructuras de poder centralizado, la dinámica social dio a una mayor diferenciación de una población concientizada en los procesos de urbanización y crisis cuyas aspiraciones trascendían los esquemas paternalistas y los mercados cautivos.

El reacomodo cuantitativo y cualitativo de la población, y -- la consolidación de la clase obrera como verdadero factor -- real de poder, superaron en los ochenta la capacidad de la -- planta productiva para satisfacer, por un lado, la cantidad y calidad de empleos que esa población demandaba; y por el -- otro, las necesidades de tipo de bienes y servicios conforme a su capacidad de compra.

El mismo crecimiento, asentamiento y concentración geográfica de la población agudizaron las demandas sociales en términos de servicios públicos, bienes de consumo, seguridad -- pública, etc., a la par que se evidenciaron las rigideces -- del centralismo político e industrial para responder a di-

chos requerimientos; fueron entonces las ciudades las que -- cambiaron el panorama: las localidades con una población de - cien mil a 999 mil habitantes casi se multiplicaron por cua-- tro en el periodo de 1950 a 1985, y de representar el 11.5% - de la población urbana nacional pasó al 24.4%.

Por lo anterior se puede afirmar que los puntos coincidentes entre el Estado, planta productiva y necesidades sociales que daron desfazados entre sí durante la crisis de los ochentas.

"El deslizamiento de la sociedad con respecto al andamiaje - institucional del sistema no es un hecho coyuntural, sino un proceso de carácter estructural que finca sus raíces en un - conjunto de datos objetivos: la creciente complejidad y dife - renciación social y regional de la sociedad mexicana. Y es - en esta triple conceptualización: complejidad, diferencia - ción social y diferenciación regional de la sociedad nacional y su ascendente emancipación de la actual articulación del -- sistema político donde se pueden situar los aspectos profun - dos de la actual crisis mexicana. Una crisis que, precisamen - te por lo dicho anteriormente, no puede situarse en los márgenes estrictos de los comportamientos económicos, sino que tiene que entenderse como una crisis social, una crisis po - lítica y más globalmente como una crisis cultural, engloban - do en este último ámbito la crisis misma de teoría política que cualifique hacia el futuro un más amplio horizonte de re

laciones entre sociedad y Estado. (203)

El cambio de titular en el Poder Ejecutivo ocurrido en 1982 se da en medio del proceso señalado, en el que el país vive con intensidad las consecuencias de la crisis.

Sin embargo, las condiciones y circunstancias del México que recibe y hereda Miguel de la Madrid diferían sustancialmente de las observadas durante su campaña electoral. Los acontecimientos económicos, políticos y sociales, se sucedieron -- y eslabonaron con tal celeridad que impusieron a la nueva -- administración serias limitantes, tales como penuria en la -- hacienda pública y alta complejidad en el entorno socio-económico.

Para fines de 1982 la tasa de desempleo se había duplicado -- en diversos sectores de actividad económica la producción se había detenido; las insuficiencias del sector agrícola hacían necesario la importación de alimentos; la producción manufacturera cayó en el segundo semestre de 1982 casi el 7%, y la construcción el 14%. Numerosas empresas se veían paralizadas por falta de capital y/o divisas para importar insumos o solventar sus compromisos financieros; la inflación había pasado en sólo seis meses (junio-diciembre 1982) de tasas anuales del 40% al 100%; carencia de ahorro interno; déficit fiscal; obligación enorme de la deuda, casi 40 centavos por cada

peso; desacreditamiento en el exterior, pues la insolvencia financiera colocaba al país en "una virtual suspensión de pagos con el exterior". (204)

Ante esta situación, calificada de "emergencia" por el propio Presidente, la respuesta del Ejecutivo giró en torno a dos líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

Se reconocía que los problemas del país no sólo eran del momento que se vivía, por lo que su atención debía considerar su curso para los siguientes años. Igualmente se aceptaba que la Presidencia, - en tanto órgano conductor de la sociedad y sus problemas se veía limitada en su acción, de ella "no se podían esperar soluciones mágicas" (205)

Dado que la política fundamental del Ejecutivo fue la reordenación económica, posponiendo los aspectos social y político, se puede afirmar que el sexenio delamadrilista fue de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y de contención de las demandas y presiones político-sociales.

A escasos días de haber iniciado su administración el Presidente solicitó del Congreso de la Unión la modificación constitucional para redefinir el papel del gobierno y el sector privado en la economía nacional. En consecuencia se introdujo el concepto de rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, incluyendo al crecimiento económico, bajo un sistema de planeación democrática, coordinado por el propio Ejecutivo Federal y apoyado en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con ello se partía del reconocimiento que "la conducción de la economía respeta la esfera de la actividad privada, pero no se deja en manos de ésta por reclamos del interés general (buscando) para - la totalidad de la sociedad civil, las condiciones de vida que aseguren su progreso y desarrollo" (210)

La participación del Estado ocurre bajo distintas modalidades, -- por sí sólo, con el capital privado o con el sector social. Los órganos en que se apoya el Ejecutivo o bien las decisiones por él asumidas reflejan el valor y criterio políticos que el mando presidencial otorga a los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano para el -- desenvolvimiento material y social del país en un momento dado.

La rectoría del desarrollo nacional, es decir sobre los procesos económico-sociales y políticos, facultó de esta manera al Poder Ejecutivo, concretamente al Presidente de la República, para asignar valores y prioridades a las circunstancias del país, por lo que a -- través de sus dependencias y entidades que conforman el aparato administrativo y con el apoyo de diversos instrumentos (fiscal, crédito, etc.) diseñó y puso en marcha su política interior y exterior.

Al definirse formalmente la acción del Estado, del Sector privado y del sector social, y al señalarse las áreas exclusivas del primero (estratégicas) y las de posible, pero no obligada, concurrencia -- con los otros dos sectores (prioritarias) el gobierno orientó la dirección del llamado cambio estructural, en paralelo a la lucha por -- la estabilidad económica, bajo las siguientes acciones:

- a) Apertura comercial de la economía hacia el exterior, a través de la liberalización de las importaciones (reforma del 25 junio de 1985); modificación de la estructura arancelaria en abril de 1986 (en diciembre de 1982 la totalidad del comercio exterior estaba sujeto a restricciones cuantitativas, para 1987 sólo el 10% de las fracciones de la tarifa y el 30% del valor de las importaciones está protegido por -- permisos previos); ingreso de México al GATT (segundo semestre de 1986), (206).
- b) Orientación económica hacia afuera, a través de una política de apoyo a las exportaciones, diversificándolas a renglones no petroleras (Ley de Comercio Exterior, reglamentaria-

del Artículo 131 Constitucional, publicada el 13 de enero de 1986); promoción de la inversión extranjera en renglones no petroleros; dotación de créditos para la exportación de productos manufacturados (207).

c) Fortalecimiento de las finanzas públicas en base a varios -- elementos:

-austeridad en el gasto público, traducida en recortes al pre supuesto y programas gubernamentales, así como en medidas de racionalidad y compactación en las estructuras administrativas, a fin de cumplir el pago de la deuda externa y restablecer el equilibrio presupuestal;

-ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios - producidos por las empresas del sector público (gasolina, - luz, agua, etc.)

-reforma tributaria sobre la base gravable de las empresas.

d) Adelgazamiento del sector paraestatal, mediante la liquidación de entidades que ya cumplieron sus objetivos o carecen de viabilidad económica o social; la fusión de entidades pa ra mejorar el uso de recursos en la integración o complemen tación de procesos productivos, de comercialización y ges- tión administrativa; la transferencia a los gobiernos estatales de empresas de importancia regional, vinculadas con - sus programas de desarrollo; y la venta de aquellas que no son estratégicas o prioritarias y que por su viabilidad eco nómica eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado. Así, el número de estas se redujo de ---- 1,155 entidades registradas en diciembre de 1982 a ju lio de 1988; (208)

e) Descentralización de los servicios de salud y educación, --

así como el reforzamiento de la vida y gobierno municipal.

Ciertamente que el gobierno instrumentó otras muchas medidas y programas a fin de sortear los problemas que imponía con renovada -- fuerza y condiciones la crisis económica, dado que el período 1982--1988 fue de gran inestabilidad pues en ese lapso se observa una profunda recesión, interrumpida por una breve recuperación en 1984 y -- 1985 (209)

Sin embargo al iniciarse el año 1986 se registraron, tras el -- breve repunte económico, nuevas bajas en los precios del petróleo, lo que obligó continuar con la aplicación de las políticas recesivas, -- acelerando la devaluación monetaria y las presiones inflacionarias, el aumento en las tasas de interés y la especulación financiera a -- través de la inversión en valores con rendimientos a corto plazo.

De octubre de 1986 a agosto de 1987, pese al crecimiento de -- las exportaciones, el impulso de la industria maquiladora y el apoyo gubernamental, vía el Programa de Aliento y Crecimiento, la economía nacional permaneció estancada. En paralelo, la especulación financiera y bursátil alcanzó niveles jamás registrados en contra parte a la producción deprimida.

El mayor deterioro de la economía llegó en octubre de 1987 con el desplome de la Bolsa de Valores en México y en el mundo. La ten--dencia hiperinflacionaria amenazó entonces la vida del país. Por --- ello el Ejecutivo Federal promovió para el último año de gobierno la adopción del Pacto de Solidaridad económica (15 de diciembre de 1987), teniendo entre otros los siguientes objetivos:

ajuste adicional de las finanzas públicas; acelaramiento del Programa de Desincorporación de Empresas

Paraestatales no estratégicas ni prioritarias; ajuste de los precios y tarifas del sector público para terminar con el rezago acumulado; -- reducción de los aranceles y de impuestos de importación;

aumento del tipo de cambio controlado respecto del dólar en 22%; política monetaria restrictiva; aumento salarial de urgencia de 15 y 20% para los salarios mínimos.

El mayor logro del pacto fué la contención del proceso de inflación-devaluación; sin embargo, el balance del sexenio quedó definido por un proceso inflacionario que alcanzó una tasa acumulada -- del 2,500%, una devaluación monetaria de casi 3,200%, una reducción del salario mínimo real de más del 40%, un plan que frenó las expectativas de alza en los precios, y una mayor dependencia del país con la comunidad financiera internacional que limita las posibilidades de nuestro crecimiento económico.

De esta manera, al poner en marcha una política cuyo énfasis estaba en la transición económica, el Presidente de la Madrid relegó los ámbitos social y político; el valor asignado a la reordenación económico-financiera como método, ante todo, para enfrentar la crisis, provocó reacciones encontradas del sector privado y sector obrero principalmente, sin demeritar las fuertes presiones de la clase media, lo que en conjunto delineó rápidamente la necesidad de un reacomodo o reajuste de las relaciones Estado-sociedad.

Para el sector privado, la decisión gubernamental de liberalizar la economía le impuso criterios de competitividad y eficiencia como razón de ser a la industria (como lo propuso P.E. Calles en 1925), así la apertura del mercado interno se iniciaba en condiciones de profunda desigualdad tecnológica y competitiva de la industria nacional frente a la extranjera. Esta situación estimuló con celeridad la organización política del sector privado.

Por su parte, el sector obrero al ver postergadas sus demandas y resentir la política de la contención salarial como elemento para coadyuvar al proceso de control inflacionario desacreditó al Ejecutivo y a las instituciones laborales para proteger sus derechos y aspiraciones frente al deterioro de su nivel de vida.

En este proceso de crisis, ajustes y contradicciones el elemento común a todos, porque la sociedad en su conjunto lo sintió, para bien o mal y en mayor o menor grado, fue la concentración del ingreso.

Por un lado, el pequeño grupo del capital (industriales, banqueros, comerciantes) calculado en un cinco por ciento de la población hacia 1965, (211), vió reconcentrar y acumular su riqueza en forma significativa. Dos ejemplos ilustran este fenómeno:

"La participación del capital en el reparto de la riqueza nacional, que había venido cayendo durante los setentas pasó de ser 43.1% en 1982 al 54% en 1985, incremento a costa de la participación del salario y del sector público". (212)

Las rentas financieras y facilidades en la actividad especulativa también registraron altos rendimientos: "La Bolsa de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informaron que hasta abril de 1987, las 26 casas de bolsa del país captaron 14 billones 400 mil millones de pesos procedentes de 239 mil inversionistas (con rendimientos promedio del 600% anual) mismos que representaban al 0.8% de la población económicamente activa del país. A su vez el promedio depositado por inversionistas representó poco más de 60 millones de pesos. Esta cifra contrasta con los depósitos a largo plazo colocados en las sociedades nacionales de crédito por sus 9 millones 700 mil clientes y cuya media es de un millón 185 mil pesos. Los inversionistas en la banca nacionalizada representaron el 34.6% de la PEA" (Población económicamente activa)" (213)

El Poder Ejecutivo soslayó y privilegió la actividad especulativa bursátil, pues "no había fiscalización de las ganancias en la bolsa ni obligación de los inversionistas de declararlas ante Hacienda. No había tampoco regulación de las operaciones dentro de la bolsa misma..." (214)

Hubo también otros renglones donde, como resultado de la política económica, se favoreció a los poseedores de capital: "La agresiva política de subvaluación del peso para hacer competitivas las mercaderías mexicanas en el exterior, les significó a los exportadores una prima o ganancia adicional calculada en unos cuatro mil millones de dólares en 1987 -el equivalente, a la mitad del servicio de la deuda externa de México" (215)

En el extremo opuesto al capital, las altas ganancias y privilegios, la crisis y política económicas acentuaron la depauperización de amplios grupos sociales, principalmente asalariados, erosionando la legitimidad del Estado frente a las clases sociales.

Durante el proceso de industrialización, es decir entre 1946 y 1976, el salario mostró una línea ascendente por su capacidad de compra y participación en la economía. De acuerdo a las cifras proporcionadas por el Banco de México y la CEPAL, "los salarios representaron el 27.9% del producto interno bruto (PIB) en 1950; en 1969 participaron con el 34% para llegar a su punto más alto en 1976 con un 46.6%. Hacia 1981 ocuparon el 37% pasando a representar en 1987-sólo el 27% del PIB, una proporción (y regresión) semejante a la de 37 años atrás".

"La política económica del amadrilista pulverizó así casi cuatro décadas de conquistas laborales y colocó a la fuerza de trabajo en el punto de partida del modelo de sustitución de importaciones" (216).

El siguiente cuadro nos muestra la evolución del poder adquisitivo del salario mínimo en el período de crisis.

AÑO	Salario mínimo real	
	1978	= 100
1980	95.11	
1981	96.10	
1982	96.04	
1983	75.04	
1984	68.30	
1985	67.40	
1986	60.41	
1987	57.24	
1988	52.69	

Fuente: México: Ajuste con dimensión humana. Proyecto PNUD/OIT/SPP/MEX/86-008. México, octubre 1988.

Como se puede observar, en este período el salario se deterioró en una tasa promedio del 6% anual, y su capacidad de compra se redujo en un 43% entre 1980 y 1988.

Bajo la órbita internacional, el salario de la mano de obra mexicana también se rezagó: "en 1969 el costo de la mano de obra en la industria del vestido y electrónica era de 53 centavos de dólar, por 27 centavos en Hong Kong y 2.31 dólares en Estados Unidos. Bajo los impactos devaluatorios de los ochentas la situación cambio radicalmente. En 1984 el costo de la mano de obra mexicana era de 1 dólar por 1.50 en Hong Kong y de 8 a 13 dólares en Estados Unidos" -- (217).

Pero no sólo fue el deterioro salarial la parte afectada en el ámbito laboral, también fueron patentes los problemas del mercado de trabajo por lo que hace a la creación de empleos para satisfacer las demandas de una mayor población urbana. La imposibilidad de atender, bajo esquemas formales, esto último provocó la proliferación de actividades y empleos de baja productividad

e ingresos y que constituyen lo que se conoce como el sector informal de la economía, o como actividades de la economía subterránea - (218).

Igualmente se observó una tendencia al deterioro en la calidad de los empleos generados por la expansión de servicios y actividades de baja productividad, que implícitamente demandaron mano de obra - sin altos grados de capacitación.

Ciertamente la política y administración Delamadrilista buscaron lo que hasta la fecha ningún país latinoamericano, la estabilidad económica y el cambio estructural al mismo tiempo, sin embargo - estos ejes de la acción gubernamental tuvieron costos sociales y -- secuelas políticas, que bien significan un reacomodo en la estructura, papel y lugar del Estado frente a la sociedad.

La reordenación económica tuvo un éxito relativo en la medida - que los procesos y efectos más graves de la crisis fueron conteni-- dos más que resueltos, con un Plan suscrito por el Gobierno, empresarios y trabajadores, hasta el 5° año de la administración, un plan no de corte recesivo o de choque al estilo de países sudamericanos - (Brasil, Argentina, etc), pero sí apegado a las restricciones impues-- tas por los organismos financieros internacionales.

El cambio estructural de la economía fue inducido por el Ejecy-- tivo pero con visos de privilegio y paternalismo en la medida que - para diversificar las exportaciones y reducir la dependencia del pe-- tróleo como fuente de divisas (con las cuales financiar el creci-- miento y con ello también la preponderancia del sector público en-- las actividades productivas) se recurrió a la constante devalua--- ción de la moneda para que los productos mexicanos pudiesen acce-- der al mercado internacional en forma competitiva, para que nues-- tra infraestructura y servicios turísticos fuesen más atractivos.

En este período de transición, al igual que "ayer" en el de la

industrialización, el dilema para la inducción del crecimiento económico planteado al Ejecutivo (y legitimado por el legislativo) fue: deuda o recesión.

Dada la estructura que el financiamiento del desarrollo y crecimiento económicos han tenido en México, y ante la posibilidad, perdida por demás, de haber resuelto o al menos aligerado la carga de la deuda externa del país con los recursos derivados del petróleo en la administración 76-82, de nueva cuenta el Gobierno Mexicano no se sustrajo a ese influjo y círculo vicioso.

La deuda externa del país pasó de 87 mil 588 millones de dólares en 1982, a 104 mil 588 millones de dólares en 1988. En este incremento destacan, por un lado, la absorción de la deuda de algunos organismos como CFE electricidad y la de Estados de la República como el de México, por el Gobierno Federal y por otro lado, la firma de cuatro cartas de intención (nov. 10 de 1982; enero 3, 1984; 24 marzo --- 1985; 22 julio 1986) suscritas por el Gobierno Mexicano ante el Fondo Monetario Internacional para lograr el equilibrio de las finanzas públicas.

La crisis financiera del gobierno mexicano, y la recesión económica del sector privado llevaron al mando presidencial a establecer una política, por él mismo definida, de "realismo y austeridad" para enfrentar, en primer lugar, los compromisos internacionales -- que en el campo financiero había contraído el Gobierno Mexicano.

En honor a la realidad se debe reconocer que hemos pagado en - demasía, hemos reintegrado dólares al punto de ocupar el primer lugar entre los países latinoamericanos en cumplir con las obligaciones financieras; "entre 1982 y 1987 la transferencia neta de México al exterior superó los 55 mil millones de dólares, en tanto que Brasil alcanzó los 43 mil millones de dólares y Venezuela y Argentina 26 - mil y cerca de 20 mil respectivamente" (219)

El costo social de dicha política recayó fundamentalmente sobre los programas de política social, sobre la clase obrera, sobre los asalariados del país, por supuesto sin soslayar los efectos sobre las clases medias, lo que acentuó las demandas de participación política, la creación de alternativas en los cuadros para la conducción del país y la atención de las demandas sociales.

La política y administración del Presidente De la Madrid significaron entonces la culminación de un vasto proceso histórico-social en el que se relegó a uno de los actores sociales básicos en la creación del Estado Mexicano a partir de la Constitución de 1917 y que con gran visión el Constituyente previó su desarrollo y expansión - como clase social: los obreros, que ahora sí constituyen un factor real de poder organizado y presiona al régimen político.

Por ello, actualmente el régimen político y gobierno presidencial mexicano se encuentran en un punto en el que se hace necesario modificar y ajustar las relaciones de poder y autoridad frente a una mayor organización social y nuevas condiciones del país, para no continuar en el proceso de desgaste que daña al Estado y la sociedad.

NOTAS

INTRODUCCION.

- 1) Desde Aristóteles, la preocupación por delimitar el poder político ha sido patente, y para ello él estableció su teoría de los tres poderes -Legislativo-Ejecutivo y Judicial- en cada especie de gobierno, señalando que en todo Estado hay tres partes de cuyos intereses se debe ocupar ante todo el legislador:
 - a) El primero de estos tres elementos es la Asamblea General que delibera sobre los negocios públicos, decide sobre la guerra y la paz, celebra y finiquita tratados, hace las leyes y toma cuentas a los magistrados.
 - b) El segundo elemento de gobierno es el Poder Ejecutivo, o sea lo relativo a las magistraturas, con las atribuciones que son propias y peculiares a ellas, vgr. el mundo del ejército, la policía, aspectos relacionados con la economía pública etc.
 - c) Por último, señala el cuerpo judicial, es decir el de los tribunales con facultades para conocer sobre las cuentas y gastos públicos, los daños contra el Estado, para juzgar los atentados contra la constitución, demandas de indemnización, causas civiles, y criminales, asuntos sobre extranjeros.

La Política, Libro VI, capítulo XI Ed. Espasa - Calpe Colec. Austral. México 1982.

- 2) John Locke. ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL particularmente capítulos XI y XII. Ed. Aguilar. México 1983.
- 3) Montesquieu en su obra titulada DEL ESPIRITU DE LAS LEYES, analiza en el libro XI, capítulo VI, la Constitución de Inglaterra, - Editado por Porrúa, México 1980.
- 4) Conforme a la Constitución de los Estados Unidos, los medios de acción del Congreso fueron sus facultades para establecer impuestos, pagar deudas, contraer empréstitos, acuñar moneda, fijar los patrones de pesas y medidas, establecer oficinas de correos, fomentar la ciencia y las artes, crear tribunales inferiores a la Suprema Corte, declarar la guerra, reclutar y sostener ejércitos, organizar la milicia nacional, entre otros.

Por su parte al Ejecutivo se le provee con algunos medios para su defensa, pues las facultades que le asignan son muy limitadas: es Comandante en Jefe del Ejército y la Marina; puede celebrar, con aprobación del Senado, tratados Internacionales; nombrar, con igual aprobación, Secretarios de Estado, Embajadores, Magistrados de la Suprema Corte, y otros funcionarios.

Igualmente, el Presidente tiene la facultad de veto, al poder devolver los proyectos de ley aprobados por el Congreso para su --

nuevo análisis, pero estos proyectos se convierten en ley si al ser discutidos resultan aprobados por las dos terceras partes de ambas Cámaras. Es decir, se trata de un veto limitado.

El Presidente podrá ser acusado, destituido y procesado si fuese convicto de traición, cohecho u otros delitos.

- 5) Madison EL FEDERALISTA (Un comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos). Artículo aparecido el 10. de febrero de 1788. FCE México 1982.
- 6) Hamilton, EL FEDERALISTA, veáanse sus artículos de fecha 11 y 14 de marzo de 1788 op. cit.
- 7) Artículo del 18 de marzo de 1788. Ibid p. 297.
- 8) Consúltese la obra de Carl Schmidt LA DICTADURA, publicada por la Revista de Occidente Madrid 1972.

NOTAS

PRIMERA PARTE

- 1) Emmerich, Gustavo Ernesto. "Las Elecciones en México 1808-1911" en LAS ELECCIONES EN MEXICO, EVOLUCION Y PERSPECTIVAS. p. 41 Ed. Siglo XXI México 1985.
- 2) Referido por Villoro, Luis. EL PROCESO IDEOLOGICO DE LA REVOLUCION DE INDEPENDENCIA p. 56. UNAM, México 1981.
- 3) Ibid p. 55
- 4) Ib. p. 53
- 5) Véase en Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1983. Ed. Porrúa, México 1983.
- 6) Un relato minucioso sobre estos acontecimientos se puede ver en: De Paula De Arrangoiz, Francisco. MEXICO DESDE 1808 a 1867. pp. 27-39. Ed. Porrúa, México 1974.
- 7) Macías, Anna. GENESIS DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL EN MEXICO 1808-1820. p. 94. Ed. Sept. 7as. México 1973.
- 8) En opinión de Enrique Florescano, las crisis agrícolas y el aumento de los precios fueron el motivo fundamental de la Insurrección armada de 1810, véase: PRECIOS DEL MAIZ Y CRISIS AGRICOLAS EN MEXICO 1708-1810. El Colegio de México 1969.
- 9) Véase Villoro, Luis p. cit. p. 99.
- 10) Los presidentes de México ante la Nación, T.V. citado por Sierra, Carlos J. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824. Editado por el D.D.F. México 1983.
- 11) Villoro, cit. p.98.
- 12) Véase en Tena Ramírez F. op. cit. pp. 59-104.
- 13) Timothy E. Anna. LA CAIDA DEL GOBIERNO ESPAROL EN LA CIUDAD DE MEXICO. p. 128 FCE, México 1981.
- 14) Tanto Venegas como Calleja, en su calidad de Virreyes de la Nueva España argumentaron que mientras hubiera insurrección armada no habría libertad de prensa, a su vez los insurrectos pugnaban por la plena aplicación de la Constitución de 1812.

Por otra parte, los abogados de la Audiencia concluyeron que un ciudadano con derecho a votar era cualquier jefe de familia, varón y blanco, capaz de administrar sus propiedades, dejando a los sacerdotes de las parroquias el peso de explicar los procedimientos del voto a una población que nunca había votado. Estos y otros pormenores se pueden consultar en la obra de T. Anna, pp. 129-159.

PRIMERA PARTE

- 15) Teresa de Mier, Servando. Historia de la Revolución de la Nueva España. Edición facsimilar del Instituto Mexicano del Seguro Social 1982.
- 16) En el citado Reglamento se asentó: La perfección de los gobiernos no puede ser obra de la arbitrariedad y es nulo, intruso e ilegítimo todo el que no se deriva de la fuente pura del pueblo. Además estableció que es el Congreso quien distribuye los poderes y son los diputados los depositarios legítimos de la soberanía: "El Congreso procederá en primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente el que se llama legislador; el Ejecutivo lo consignará al General que resulte electo Generalísimo y el Judicial lo reconocerá en los tribunales actualmente existentes, cuidando de reformar el absurdo y complicado sistema de los tribunales españoles". Véase la presentación de Mario de la Cueva al ESTUDIO SOBRE EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN. (varios autores) México 1964.
- 17) Villoro, op. cit. p. 123.
- 18) Idem.
- 19) Carrillo Prieto, Ignacio. LA IDEOLOGIA JURIDICA EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO MEXICANO. 1812-1824. p. 131. UNAM. México 1981.
- 20) T. Anna, op. cit. p. 208.
- 21) Ibid. p. 217
- 22) Ibid. p. 224.
- 23) El Plan de Iguala incluía los siguientes puntos: La Nueva España se separaría de España: religión católica; monarquía limitada, guiada por la Constitución de Cádiz mientras se elaboraba la mexicana; se ofrecería el trono a Fernando VII; interin se reúnen las Cortes, se formaría una Junta Provisional y se elegiría una Regencia hasta el arribo del monarca; respeto y protección a las personas y propiedades; el clero conservaría sus fueros, los empleados del gobierno sus puestos y los militares sus rangos. Véase en Tema Ramírez, op. ct. p. 114-116.
- 24) Villoro, op. cit. p. 207-208.
- 25) Véase Barragán Barragán, José. INTRODUCCION AL FEDERALISMO. La formación de los poderes en 1824. p. 5-6 UNAM. México 1978.
- 26) Los Presidentes de México ante la Nación, citado por Sierra, Carlos J. op. cit. p. 18.
- 27) Carrillo Prieto I. op. cit. p. 154. Además se elaboró un proyecto de ley para que todo impreso que saliera con el nombre de su autor se sujetara a una prudente revisión.
- 28) Véase Barragán Jos op. cit. pp. 6-11.
- 29) Véase a De la Peña, Sergio. LA FORMACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO. págs. 100 y 55. Ed. Siglo XXI, México 1981. y a Chávez Orozco, Luis. LA AGONIA DEL ARTESANADO EN MEXICO. pa. 19-108. CEHSMO México, 1977.

PRIMERA PARTE

- 30) El de Iturbide proponía una Cámara con representación proporcional a la importancia de las clases -lo que daría predominancia a los grupos privilegiados- y elección directa -lo que eliminaría el papel de elector de los Ayuntamientos. El de la Regencia pedía una Cámara alta, formada por clero, ejército y diputaciones, y una Cámara baja de ciudadanos; coincidía con el anterior en la separación de clases y la eliminación electoral de los ayuntamientos. El Proyecto de la Junta, pedía una sola Cámara, sin separación de clases ni representación proporcional y elección indirecta -lo que la entregaría, de hecho, a los cabildos que controlaban las elecciones, dando el triunfo a los abogados y clero medio. Al respecto véase a Villoro, op. cit. p. 210, Barragán cit. 14-16 Carrillo Prieto op. cit. p. 155.
- 31) Villoro, cit. p. 211
- 32) En Carrillo P. op. cit. p. 157.
- 33) Citado en Barragán J. op. cit. p. 71; y en la Gaceta Imperial de México No. 127, citada por Villoro, op. cit. respectivamente.
- 34) Iturbide solicitó un ejército de 35,900 hombres y el Congreso aprobó partidas para tan solo 20,000. Véase a Barros Horcasitas, José L. "El bandolerismo: notas sobre una secuela de las guerras de independencia" en EL ESTADO MEXICANO EN EL SIGLO XIX. Rev. Estudios Políticos Vol. 1, abril-junio 1983 núm. 2. UNAM, México.
- 35) Véase el tema relativo a la Hacienda pública en la obra de Reyes Heróles Jesús. EL LIBERALISMO MEXICANO Tomo I p. 149 FCE, México 1982.
- 36) Citado por Carrillo P. op. cit. p. 158.
- 37) Ibid. p. 159-160.
- 38) Bocanegra, José M., referido por Sierra, Carlos. op. cit. p.21.
- 39) Declara que la nación es libre, independiente y soberana; su gobierno monárquico, constitucional, representativo y hereditario; aunque limitados, anuncia los derechos de libertad de prensa y libertad individual; división de poderes; establece un jefe político para las provincias, nombrado por el emperador; también se garantizó la deuda pública; conservó fueros; reserva de ejercicio del Patronato al emperador, quien también puede nombrar jueces, declarar la guerra, acuñar moneda etc. en Tena Ramírez, op. cit. pp. 125-144.
- 40) Nettie Lee Benson. LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO. El Colegio de México, 1955.
- 41) Barragán José, op. cit. pp. 147-163.
- 42) Montiel y Duarte. citado por Sayeg Helú, Jorge. EL NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA. pág. 38. Ed. Sep. Setentas No. 159. México. 1976.

PRIMERA PARTE

- 43) Reyes Heróles, Jesús. EL LIBERALISMO MEXICANO. Tomo 1, p. 358 FCE, México, 1982.
Tal parece que la decisión se había tomado al margen del Congreso, pero para calmar la tendencia descentralizadora éste había ampliado las facultades de las diputaciones provinciales, y acordó en la sesión del 31 de mayo de 1823 que "... el Supremo Poder Ejecutivo tome las providencias necesarias para impedir el establecimiento de la Junta Gubernativa de Mérida de Yucatán, y en caso de que esté establecida se disuelva, haciéndose extensiva esta providencia a las demás provincias". Ibid.p. 378.
- 44) Carrillo Prieto, op. cit. p. 169.
- 45) Véase a Barragán José, p. cit. pp. 186-205.
- 46) El Territorio Mexicano quedó dividido por los estados siguientes: Chiapas, Chihuahua, Coahuila con Tejas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente (Sonora y Sinaloa), México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán, Zacatecas, y por los siguientes territorios: Alta y Baja California, Colima (sin el pueblo de Tonila) y Nuevo México.
- 47) Reyes Heróles op. cit. T.I.p. 210. También se puede consultar la obra de Robert Potash. EL BANCO DE AVIO DE MEXICO. El fomento de la industria. 1821-1846. pág. 39. FCE. México 1959.
- 48) Véase una amplia exposición al respecto en Reyes Heróles. op. cit. Tomo I.
- 49) Rives Sánchez Roberto. ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO 1821-1940. INAP. - México 1984.
- 50) Sayeg Helú, Jorge. EL NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA. p. 66. Ed. Sep. Setentes No. 159. México 1976.
- 51) Citado por Reyes Heróles J. op. cit. Tomo I p. 241.
- 52) Ibid p. 266
- 53) Ibid p. 261
- 54) Discurso de José Cecilio del Valle, en su carácter de Diputado por Guatemala, ante el Congreso Constituyente de 1823; citado por Barragán J. op. cit. p. 245-249.
- 55) José Ma. Luis Mora, citado por Reyes Heróles op. cit. Tomo II. p. 14.
- 56) Ibid. p. 21
- 57) Mora veía claramente hacia 1834, los 2 programas antitéticos: "por marcha política de PROGRESO entiende aquella que tiende a efectuar ... la ocupación de los bienes del clero; la abolición de los privilegios de esta clase y de la milicia; la difusión de la educación pública en las clases populares, con independencia del clero; la libertad de opiniones; el establecimiento

PRIMERA PARTE

del jurado en las causas criminales. Por marcha de RETROCESO, entiendo aquella en que se pretende abolir lo poquísimo que se ha hecho en los ramos que constituyen la precedente". en Reyes Heroles, *ibid.* p. 7.

- 58) Véase a Reyes Heroles, *op. cit.* Tomo II p. 34-35. y a Morales, Francisco, CLERO Y POLITICA EN MEXICO 1767-1834. Ed. Sep. Setentas No. 224, México 1975.
- 59) El 2 de octubre de 1824 el Congreso Constituyente hizo la declaración de Presidente y Vicepresidente de la República Mexicana; en su última sesión (24 XII) dicho Congreso había revestido a Victoria de diversas facultades que motivaron graves comentarios, como el del diputado por Aguas calientes José Ma. Bocanegra en el sentido que tal decisión creaba una dictadura. Véase Sierra Carlos. GUADALUPE VICTORIA. (Libertador y Gobernante) Comisión Nacional para la conmemoración del sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la restauración del Senado, México 1974.
- 60) Lorenzo de Zavala. PAGINAS ESCOGIDAS. Biblioteca de Estudiante Universitario No. 66 UNAM. México 19.
- 61) Diversos autores coinciden en señalar que la masonería del rito escocés se introdujo hacia 1813 participando incluso en la consumación de independencia; por su parte, los vorkinos se establecieron hacia 1825 aún cuando contaban con algunos antecedentes. Ambas tendencias carecían de programas claros y organización, a pesar de que luchaban los primeros por el orden público, religión y fueros, y los seguros por la ocupación de los bienes del clero.
- 62) El Senador Juan Cañedo solicitó la presencia de Alamán en el Congreso para que explicara porque había permitido al encargado de negocios en E.U. nombrar vicecónsules .. exigir el pago de derechos por pasaportes. Alamán argumentó que esto se había realizado con anterioridad a la adopción de la Constitución. Véase a Michael P. Costeloe. LA PRIMERA REPUBLICA FEDERAL EN MEXICO. (1824-1835). pág. 65. FCE, México 1983.
- 63) *Ibid.* p. 37. El Dip. Gómez de la Puente pidió a la Cámara que se detuviese un momento a considerar si realmente estaba cumpliendo su deber. A su vez, el Senador espinoza sugirió que el Ejecutivo debía confeccionar una lista detallada, por orden de preferencia, de los asuntos pendientes ante el Congreso y dividir estos entre las 2 Cámaras de modo que pudiese avanzarse con más rapidez.
- 64) Informe al Congreso de Sept. de 1826 en MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, (MATIP) La Administración Pública, Vol. 5 Tomo I. p. 24.
- 65) De Paula de Arrangoiz Fco. *op. cit.* p. 343.
- 66) Costeloe, *op. cit.* p. 210.
- 67) Ley del 25 VIII dando facultades extraordinarias al Ejecutivo en MATIP, la Administración Pública Vol. 5 Tomo I, p. 61.
- 68) Zavala, *op. cit.*

PRIMERA PARTE

- 69) Reyes Heróles op. cit. Tomo II. p. 153.
- 70) Costeloe, op. cit. p. 245.
- 71) Memoria de la Secretaría de Relaciones de 1830 referida por Potash, op. cit. p. 73.
- 72) Las legislaturas disueltas fueron: Jalisco, Michoacán, Querétaro, Durango, Tamaulipas, Tabasco, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas, México. En Costeloe. op. cit. p. 260.
- 73) Reyes Heróles. op. cit. Tomo II, p. 176.
- 74) Justo Sierra. EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO. Obras Completas de... Vol. 12. p. 202, UNAM México 1977.
El periódico "EL SOL" ya había señalado, a mediados de 1832, la evidencia que a Gómez Pedraza se le utilizara como pantalla para que Santa Anna pudiese alcanzar la presidencia. En enero de 1833 los diarios El Fénix y La Columna expresaron su adhesión a S. Anna Véase Costeloe op. cit. p. 364.
- 75) Véase Rives, op. cit. p.p. 71-73.
- 76) Ib. p. 427-428. Santa Anna argumentó que el Congreso no podía reunirse nuevamente pues el Art.71 Constitucional señalaba que "El Congreso cerrará sus funciones anualmente el 15 de abril, con las formalidades que se prescriben para su apertura, prorrogándola hasta por 30 días útiles, cuando el mismo lo juzgue necesario o cuando lo pida el Presidente de la Federación".
- 77) Carta de Alamán a Santa Anna del 23 de Junio de 1834 en Reyes Heróles, op. cit. T. II. p. 222.
- 78) "La corte en un gesto de dignidad le contesta el 31 VIII 1834, diciéndole que en ese decreto se desconocía la legitimidad de quienes en su carácter de suplentes forman el tribunal y, 'les intima órdenes ajenas ciertamente del sistema porque se gobierna la nación'. Argumentando en el fondo, la corte considera que el Poder Ejecutivo cree tener la facultad de calificar a los ministros que la integran y 'la de subordinar en consecuencia a su inspección al poder judicial'. En ello hay 'equivocación crasa y error monstruoso'. La Corte dice que Alamán y el ministerio juzgan legítimo el recurso de tuición y alta protección que aquél reclamó ante el Presidente; pero que tal como se imparte 'equivale a reconocer en el jefe de la nación un poder omnipotente'. En estas condiciones, 'el tribunal cree de su deber protestar solemnemente a la faz de la nación que su fé política es muy diversa a la del ministerio'. Ibid. pp. 222-223.
- 79) MATIP. Los Mensajes Políticos. pp. 33-34.
- 80) La discusión se puede plantear en estos términos:
Si son los Estados los que han formado la Federación, si ésta ha surgido de la circunstancia al centro, la legitimidad de las milicias cívicas es indiscutible. (tesis sostenida por Francisco García y V. Gómez Farfás al discutirse el Acta Constitutiva de la Federación de 1824).

PRIMERA PARTE

Por el contrario, si se piensa como J. Ma. Luis Mora que nuestra Federación partió del centro a la periferia, la función de las milicias cívicas carece de un apoyo preciso. Véase a Reyes Heróles. op. cita. T II pp. 163-168.

- 81) Ibid. p. 164
 - 82) Noriega, Alfonso. EL PENSAMIENTO CONSERVADOR Y EL CONSERVADURISMO MEXICANO. Tomo I p. 29. UNAM 1972.
 - 83) Ibid. p. 30
 - 84) Victoria Guadalupe.- "Voto particular sobre el proyecto de Ley en que se declara que las actuales cámaras tienen facultad para variar la -- Forma de Gobierno. México. Imprenta del Aguila 1835.
 - 85) Rabasa, Emilio. LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA. Ed. Porrúa. México - 1982.
 - 86) - En la primera de ellas publicada el 15-XII de 1835, se establecían - las garantías del individuo: los derechos y obligaciones del mexicano; invitaban a los extranjeros para establecerse en el país con el ali- - ciente de la propiedad raíz; respeto absoluto a la propiedad privada, - cuito católico, sin tolerancia de alguna otra religión.
 - La segunda ley, aprobada en abril de 1836, creó el Supremo Poder Con- servador, integrado por cinco miembros. Su finalidad era la de mantener el equilibrio entre poderes clásicos. Tenía facultades omnímodas, dado que podía declarar nulas las disposiciones del legislativo; vetar los actos y decisiones del ejecutivo, así como los de la Corte Suprema Judicial; facultades para suspender las funciones de cualquiera de ellos, así como restablecerlos; cambiar el gabinete del ejecutivo, calificar - elecciones de senadores, etc.
 - La tercera ley comenzó a discutirse a fines de abril, organizada en dos cámaras: de diputados y de senadores, notándose la existencia de - un estrecho régimen electoral, quizás en concordancia con las mínimas - exigencias políticas de la sociedad en materia de sufragio, pero cerra - do el acceso a los liberales.
 - La cuarta ley decretaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo, depositado en un presidente electo de forma indirecta y con una dura- ción de ocho años en el cargo, pudiendo ser reelecto. Entre los requi - sitos que debían poseer este individuo para ser electo, figuraba el - de tener un capital físico o moral que le produjera cuatro mil pesos - anuales de renta (art. 14 fracción III).Tenía facultades de nombramiento y remoción de personal de la adminis- tración pública, gobernadores, etc. Podía disponer de las fuerzas arma - das para la seguridad interior y defensa exterior; podía contratar em- préstamos, con autorización del congreso, cuidar la fabricación de mo- neda; habilitar y/o cerrar puertos; manejo de tarifas arancelarias, -- etc. (art. 17 fracciones I a XXX). Pero en la mayor parte de sus ac- tos siempre tendría la vigilancia del supremo poder conservador o del Consejo de Gobierno.
- Este último estaba integrado por trece consejeros, de los cuales dos - serían eclesiásticos, dos militares y nueve representantes de las cla- ses propietarias; tenía una función altamente discrecional: dar al go- bierno su dictamen en todos los casos y asuntos que se le solicitaran.

PRIMERA PARTE

- La quinta ley se puso a consideración del Congreso el 6 de agosto; organizaba al Supremo Poder Judicial con carácter de inamovible, en la corte suprema, tribunales superiores de los departamentos, tribunales de hacienda y juzgados de primera instancia.
- La sexta ley se presentó el 10 de noviembre y dividía territorialmente al país en departamentos, distritos y partidos.

Los departamentos, representados por el gobernador, contarían además con la colaboración de las juntas departamentales, dotadas de amplias facultades de administración; auxiliarían a aquél para el fomento de las actividades económicas, educativas y otras más.

Cada cabeza de distrito tendría un prefecto y un subprefecto, un ayuntamiento en poblados mayores de cuatro mil habitantes y en los menores a esa cifra había jueces de paz, a los que por medio de la ley del 20 de marzo de 1837, artículo 180, se les otorgaron las mismas facultades y obligaciones que a los ayuntamientos.

Los ayuntamientos se compondrían por alcaldes, regidores y síndicos.

- La séptima ley se presentó el 30 de noviembre y asentaba que la constitución tenía carácter permanente e inalterable.

Véase en Tena Ramírez, Felipe. op. cit. 3 hojas anexas.

- 87) Otero, Mariano. ENSAYO SOBRE EL VERDADERO ESTADO DE LA CUESTION SOCIAL Y POLITICA QUE SE AGITA EN LA REPUBLICA MEXICANA. Edición del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. CEHAM. S.R.A. 1981.

Véase también a Jean Bazant, Los Bienes de la Iglesia en México. El Colegio de México 1971. José Ma. Luis Mora, El Clero y la Economía Nacional. Empresas Editoriales, México 1950.

- 88) "... el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, son tres resortes que colaboran, cada uno por su parte, al movimiento general (del gobierno), pero cuando éstos, sacados fuera de su lugar, se mezclan entre sí, se chocan o embarazan, es necesario buscar una fuerza que los ponga en su lugar.

Esta fuerza no puede existir en ninguno de los tres resortes, porque serviría para destruir a las demás; y, así debe estar fuera y ser neutra en cierta manera, a fin de que su acción se aplique en todas las partes donde sea necesario y para que preserve y repare sin ser hostil..."
CURSO DE POLITICA CONSTITUCIONAL. 1831.

- 89) Véase en Noriega, Alfonso. op. cit. pp. 214-219.

- 90) La actuación del Supremo Poder Conservador se puede ver en Noriega, op. cit. pp. 223-242.

- 91) Ibid. p. 226

Bustamante explica que el Conservador eligió a Sta. Anna porque era el único jefe que reunía por entonces el prestigio de la nación.

- 92) Ibid. p. 233.

PRIMERA PARTE

- 93) Ibid. p. 236
- 94) Véase en MATIP, Tomo I LOS MENSAJES POLITICOS.
- 95) Otero, op. cit. p. 123
- 96) Véase esta carta en los DOCUMENTOS DE LA EPOCA. 1840-1850, pp. 47-114. Edición del CEHAM, Secretaría de la Reforma Agraria. México 1981. op. cit.
- 97) Bases de Tacubaya, expedidas el 28-IX-1841; consúltense en MATIP, la Administración Pública, Tomo 5 vol. I pp. 193-194.
- 98) Reyes Heróles. op. cit. Tomo II p. 298.
- 99) Tena Ramírez, op. cit. p. 305
- 100) El voto de la mayoría establecía: "Una palabra (federalismo) un nombre, serán el punto que engendre la línea de los desastres... dejemos de tomar parte en las cuestiones de los nominales y dejemos que obre la solidez de la filosofía: en el siglo de lo positivo (XIX) es preciso que se vea que México deja a los gramáticos los nombres de las cosas, y que solo atiende a estos... llámese como se quiera, el bien positivo de la patria, no figure su nombre en los diccionarios de los pueblos: llámenlo unos federación, otros República; pero sea en sustancia, esta idea sin nombre, el bien efectivo de México... si la simple expresión del nombre ha de acarrearlos males, ¿para que usarla? Véase a Reyes Heróles. op. cit. Tomo II p. 301. El Proyecto de Constitución se puede ver en Tena, op. cit. pp. 307-340.
- 101) Reyes Heróles. op. cit. Tomo II p. 303.
- 102) Véase en Tena Ramírez. op. cit. pp. 340-347
- 103) Otero, op. cit. p. 147
- 104) Otero, op. cit. p. 179. y más adelante señala: "La repartición del poder público... tiene hoy un grado de claridad tal que es imposible equivocarse: he aquí las ventajas de la Federación: darse a cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible sin las dificultades que oponía el sistema colonial; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos..."
- 105) Rabasa, op. cit. p. 13.
- 106) Arrangoiz, op. cit. p. 383.
- 107) Véase un amplio estudio sobre el proyecto de Arrillaga en Reyes Heróles, op. cit. Tomo II p. 338 y ss. Fco. de Paula Arrangoiz señala que "Paredes tenía la convicción profunda, desde 1832, (así lo manifestó en aquél año el autor de esta obra, que se honraba con su amistad) de que solo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos".

PRIMERA PARTE

- 108) Informe al Congreso Constituyente 6 VIII 1846, en MATIP, Admón. Pública Tomo 5 vol. 1 p. 270.
- 109) Véase el voto particular de Mariano Otero en Tena Ramírez, op. cit. pp. 443 y ss. La cita corresponde a las pags. 460-462.
- 110) Véase a O'Gorman, Edmundo, op. cit. pp. 109-110.
La división del país quedó como sigue:
Estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila (sin Texas), Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Guerrero (condicional).
Territorios: Baja California, Colima, Tlaxcala, Distrito Federal.
- 111) "EXAMEN DE LA ORGANIZACION GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA" (1838) en Rev. Admón. Pública No. 50, INAP, México, 1982.
- 112) MATIP, La Admón. Púb. Tomo 5 vol. 1 p. 344.
- 113) Véase esta carta (23 III 1853) en Matute, Alvaro. MEXICO EN EL SIGLO XIX. pp. 284-286. Lecturas Universitarias No. 12, UNAM 1973.
- 114) El 18 de abril de 1853. Véase en Díaz, Lilia. "EL LIBERALISMO MILITANTE". pp. 825-826 en Historia General de México, El Colegio de México 1981.
- 115) Decreto del 16 XII 1853, Véase a Justo Sierra, op. cit. pp. 263 y ss; Rabasa, op. cit. p. 21 y ss; Reyes Heróles; op. cit. Tomo II pp. 394 y ss.
- 116) Véase su obra LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, UNAM 19
- 117) Véase MATIP, Admón Pública, Tomo 5 Vol. 1 pp. 357-365.

PRIMERA PARTE.

- 118) Reyes Heróles, op. cit. Tomo II p. 426. Por otra parte, Duverger, en su obra LOS PARTIDOS POLITICOS, afirma que éstos son caracterización propia del siglo XX.
- 119) Citado por Reyes Heróles, op. cit. p. 430 y concluía: "Nada más común que encontrarse personas que defienden el principio y que en la aplicación teórica o práctica inciden en groseras contradicciones".
- 120) Ib. p. 432.
- 121) Juárez, Benito. APUNTES PARA MIS HIJOS. Antología de Benito Juárez. Textos, Documentos, Discursos, pág. 26. Biblioteca del Estudiante Universitario Núm. 99. UNAM 1972.
- 122) Véase en Matute, op. cit. pp. 151-152.
- 123) Powell, T. G. EL LIBERALISMO Y EL CAMPESINADO EN EL CENTRO DE MEXICO. (1850-1876) pp. 75-77 colec. Sep. Setentas Núm. 122, México 1974.
- 124) Decreto del Ejecutivo de 5 de enero de 1857. Ibid. p. 85.
- 125) Rabasa, op. cit. p. 34
- 126) Sierra, op. cit. p. 281
- 127) Véase en Tena Ramírez. op. cit. pp. 499-517.
- 128) Juárez, Benito. op. cit. p. 134.
- 129) Rabasa, op. cit. p. 59
- 130) El proyecto se puede ver en Tena Ramírez, op. cit. pp. 525-554.
- 131) Zarco, Francisco. HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. 1856-1857. Edición preparada por la SECRETARIA DE GOBERNACION, México 1979.

El artículo 15 del proyecto, señalaba textualmente: "...habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, el Congreso de la Unión cuidaría por medio de leyes justas... de protegerla" En la Constitución aprobada quedó como sigue: "Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes". (Art. 123).

- 132) Sierra, op. cit. p. 283. El mismo Justo Sierra apuntó:
"Para el gobierno parlamentario se necesita una Constitución preparada especialmente. El sistema tiene bases fundamentales, que son las siguientes: Irresponsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo. Pa-

PRIMERA PARTE.

ra ser irresponsable, es preciso que no tome ninguna participación directa en la resolución de los negocios; que éstos sean llevados según la voluntad del Gabinete, a fin de que la reprobación de la Cámara afecte solo a los ministros, y al abandonar ellos el poder, no sea aquél arrastrado en la caída. Hasta para una simple opinión tiene que ser el titular del Ejecutivo muy discreto, porque si comparte la del Gabinete y éste fracasa en el debate, se verá embarazado con los ministros nuevos, que traen forzosamente la opinión contraria. En Inglaterra, el rey tiene que presidir lo mismo un gobierno conservador que uno liberal; en Francia, el presidente radical debe conservarse en aptitud de presidir un Gabinete progresista o socialista; Responsabilidad meramente parlamentaria de los ministros. No se trata de una responsabilidad por delitos políticos que tienen sanción en el Código Penal, sino de la que procede de faltas, errores, extravíos en la dirección de los negocios públicos que ameritan la reprobación de la Cámara y tienen por sanción única, pero forzosa, la de abandonar las funciones, dimitir. Consecuencias de esta base son que el Gabinete no se atenga a las opiniones del jefe del Gobierno, sino que obre con independencia de él, y que el Gabinete no sea designado por él, sino por las circunstancias políticas de la situación, que en el caso se revelan por los jefe de grupo a quienes siempre se consulta. Otra consecuencia es la necesidad de la homogeneidad del Gabinete o el concierto de los que han de constituirlo; lo que se consigue con no designar sino al Jefe del Gabinete, autorizándolo para escoger él los demás ministros. De todo lo cual resulta que el jefe del Ejecutivo no tiene, en suma, facultad ni para nombrar, ni para conservar, ni para remover a sus ministros; Facultad de disolver la Cámara popular. Esta, que pudiera tenerse por la única, pero soberana, función del jefe titular del Ejecutivo, en realidad no obra sino por acuerdo del Gabinete."

- 133) El silogismo en que se basó esta forma de elección seguramente fue considerado que, todo poder público dimana del pueblo (art. 39), el Judicial es un poder público (art. 50) luego los Ministros de la Corte deben ser designados por elección popular.
- 134) Rabasa, op. cit. p. 196 y 55.
- 135) Véase este aspecto en los capítulos VII y VIII de Liberalismo Social, en la obra de Reyes Heróles, op. cit. Tomo III p. 541 y 555.
- 136) En la sesión del 8 de agosto 1856, véase en Zarco, op. cit.
- 137) En la sesión del 23 de junio, en *ibid* pp. 387-404.
- 138) Fechada el 7 de agosto, en *ibid* pp. 690-697.
- 139) En la sesión del 7 de julio de 1856, *ibid*.
- 140) El 16 de junio, *ibid*. pp. 362-365.
- 141) Véase esta Representación en la obra ya citada de Reyes Heróles, tomo III p. 603.

PRIMERA PARTE.

- 142) Publicada en varios artículos periodísticos por El Siglo Diecinueve, entre el 2 de noviembre de 1856 y el 3 de enero de 1857. Véanse en Reyes Heróles. op. cit. p. 613 y 55.
- 143) Ibid. p. 616.
- 144) El artículo 117 constitucional señalaba: Las facultades que no estén concedidas expresamente por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.
- 145) Comonfort obtuvo 8,084 votos y Lerdo de Tejada 639.
- 146) Cosío Villegas, al comentar el Diario de los Debates de los Congresos III a VII señala que, la Cámara, no se limitaba a discutir y resolver cuestiones como la de si el financiamiento de la obra debía ser por fuerza interior, o si el país necesitaba acudir al exterior para conseguirlo, o si valía la pena ensayar uno mixto. La Cámara no se limitaba a discutir y resolver sobre si la obra debía recibir o no un subsidio oficial, y si lo recibía, cuál debía ser su naturaleza, su monto y la forma de pagarlo. O sobre cuestiones más concretas, pero de un evidente interés nacional, como si el concesionario podía o no hipotecar la vía para garantizar algún préstamo, y si podía hipotecarla a un gobierno extranjero, por ejemplo. La Cámara examinaba, discutía y aprobaba las tarifas específicas, los pesos y centavos que debía pagar el transporte de una arroba de maíz o de frijol, o si las tarifas debían ser menores en el viaje de bajada a Veracruz que en el de subida a la Ciudad de México. Y día llegó en que la Cámara se enfrascó en un debate interminable sobre las ventajas y desventajas, técnicas y económicas, de las vías ancha y angosta. Y esto se repetía a propósito de las solicitudes de concesiones ferrocarrileras; de telégrafos, obras portuarias, etcétera, en "LA CONSTITUCION DE 1857 y SUS CRITICOS. p. 161 ed. Sept. Setentas-Diana. México 1980.
- 147) Citado por Cosío V. op. cit. p. 156.
- 148) Véase este discurso del 10. XII 1857 en LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA EPOCA DE JUAREZ. Tomo I p. 178 y SS. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. México 1973.
- 149) Idem.
- 150) Véase lo relativo a las entrevistas de Comonfort con ellos en Rabasa op. cit. p. 90.
- 151) Comonfort preparó un proyecto de iniciativa que se enviaría al Congreso, para reconsiderar entre otras materias, la religión del país, la extensión de facultades al Ejecutivo, etc. véanse el resto de las materias de Rabasa, op. cit. p. 91-93.
- 152) La Admón, en la época de Juárez, op. cit. p. 181.
- 153) Rabasa, op. cit. p. 48. "El era todo el derecho, porque ningún órgano de la soberanía constitucional estaba en aptitud de funcionar, reasumió todo el poder y fue a un tiempo pueblo, Ejecutivo, Legislativo y Judicial" Sierra, op. cit. p. 290.
- 154) Expedido el 7 de julio de 1859. Véase en Tena Ramírez op.cit. p. 634-637.

PRIMERA PARTE.

- 155) Expedida en Veracruz el 12 de julio dd 1859, *ibid.* p. 638 y 55.
- 156) Expedida el 23 de julio de 1859, *idem.*
- 157) *Idem.*
- 158) *Idem.*
- 159) *Idem.*
- 160) Expedida el 4 XII 1860 en Veracruz, *idem.*
- 161) Decreto de 2 II 1861, dada en el Palacio Nacional de México. *Idem.*
- 162) Decreto de 26 II 1863. *Idem.*
- 163) Juárez obtuvo 5,289 votos; Miguel Lerdo de Tejada 1,989 y Jesús González Ortega 1,846. Datos referidos por Cosío Villegas *op. cit.* pp. 133-134.
- 164) Al jurar como presidente Constitucional el 15 VI 1861 en MATIP, Los Mensajes Políticos. p. 124.
- 165) Aparecido en The New York Tribunes, el 23 X 1861. Véase Castañeda Ba tres, Oscar. LA CONVENCION DE LONDRES. p. 29. Publicado por la Soc. Mexicana de Geografía y Estadística.
- 166) Pierre Joseph Proudhon. EL PRINCIPIO FEDERATIVO. p. 167. Editora Nacional, Madrid 1967.
- 167) Véase en la Admón. Pública en la época de Juárez Tomo 2, apéndices 180 y 181.
- 168) Decretos del I XI 1865. *Idem*, apéndice 259.
- 168) Rabasa, *op. cit.* pp. 99-100.
- 170) Véase LA ESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO EN LA EPOCA DE LA REFORMA. López Cámara, Fco. Ed. Siglo XXI. México.
- 171) Informe ante el Congreso el I XII 1867, en MATIP. *op. cit.*
- 172) En Justo Sierra, *op. cit.* p. 369.
- 173) Cosío Villegas, *op. cit.* p. 161
- 174) El 4 de febrero de 1868 y el 20 de enero de 1869 respectivamente. *Ibid.* p. 163. Este último decreto, relativo a la Ley Orgánica sobre el recurso de Amparo puede verse en la Admón. Pública en la época de Juárez *op. cit.* Tomo III, apéndice 200.
- 175) El caso de Yucatán fue el que más influyó para la instauración de la facultad declarativa de desaparición de poderes: el 30 IX 1869 el go-

PRIMERA PARTE.

bernador convocó a elecciones para la renovación de los poderes en el estado. Todos los altos funcionarios del estado eran electos por 2 años... (poco después) se reformó la Constitución local ampliando la duración del encargo de 2 a 4 años. Al término de los 2 primeros años el pueblo yucateco comenzó a protestar por la permanencia de sus gobernantes, por lo que en marzo de 1872 se levantó en armas y expulsó al gobernador y a los integrantes de la Legislatura. González Oropeza, Manuel. LA INTERVENCIÓN FEDERAL DE LA DESAPARICION DE PODERES. p. 46 y 55. UNAM. 1983.

- 176) En la apertura de sesiones del V Congreso Constitucional el 16 IX 1870, en la Admón. Pública en Juárez, Tomo III apéndice 302.
- 177) El 3 III de 1870, en *ibid*, apéndice 277.
- 178) *Ibid* apéndice 345.
- 179) Aguascalientes 4, Campeche 2, Coahuila 2, Colima 2, Chiapas 5, Chihuahua 4, Durango 4, Guanajuato 18, Guerrero 8, Hidalgo 11, Jalisco 21, México 16, Michoacán 15, Morelos 4, Nuevo León 4, Oaxaca 16, Puebla 20, Querétaro 4, San Luis Potosí 13, Sinaloa 4, Sonora 3, Tabasco 2, Tamaulipas 3, Tlaxcala 3, Veracruz 11, Yucatán 8, Zacatecas 10, Distrito Federal 10, Baja California 1.
Tal era la composición y estructura del VI Congreso Constitucional. *Ibid*. apéndice 348.
- 180) MATIP. El Sector Paraestatal Pág. 11.
- 181) Juárez obtuvo 5 837 votos, Díaz 3 555 y Lerdo 2 864.
- 182) Rabasa, *op. cit.* p. 104. El Subrayado es mío.
- 183) Justo Sierra, *opc. cit.* p. 373.
- 184) *Ibid.*, p. 376
- 185) Reyes Heróles. *op. cit.* Tomo III p. 244
- 186) Las facultades de cada una de las Cámaras, del Congreso General y lo relacionado con esta reorganización constitucional del Poder Legislativo, a través de las adiciones y reformas del 13 XI 1874 se pueden ver en Tena Ramírez, *op. cit.* pp. 698-705.
- 187) Sierra *op. cit.* p. 379.
- 188) El ejemplo clásico de extensión de facultades de la Corte, derivadas de la interpretación de un precepto, es la cuestión que se ha llamado de la competencia de origen, calurosamente debatida desde 1873 hasta 1881. Vamos a exponerla brevemente:

PRIMERA PARTE.

Dice el artículo 16: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento..." Tanto el precepto de la Constitución americana de que éste procede, como el que proponía el proyecto de la Comisión del Constituyente y como la discusión a que dió motivo, conducen a interpretar nuestro artículo con la sencillez con que don José María Lozano lo hace en su tratado sobre "Los derechos del hombre", a que nos remitimos por no ser de este lugar ni de nuestro intento hacer el comentario de la asendereada garantía. De origen inglés, adoptado en una de las enmiendas de la Ley americana, recogido por todas las Constituciones modernas, el precepto quiso corregir los atropellos arbitrarios que bajo un régimen despótico cometen los agentes de la autoridad ejecutando aprehensiones, cateos, embargos, registros de correspondencia, principalmente en averiguación de conspiraciones y para amedrentar con el abuso; todo ello sin formalidades protectoras ni responsabilidad de los ejecutores obedientes o perversos. Tanto las leyes extranjeras como los antecedentes en nuestra legislación constitucional, demuestra que el mandamiento a que aludimos no pretendió mayor alcance, y a la verdad, no lo necesita para merecer un lugar entre los más preciados derechos individuales, ni para ser objeto de la competencia del más alto tribunal de la República.

- 189) En 1871 se movió el primer caso de competencia de origen ante el Juez de Distrito de Hidalgo, en juicio de amparo contra actos de un juez conciliador de Pachuca, fundado en que éste, nombrado por la Asamblea municipal contra algún decreto del Estado, era una autoridad ilegítima, y que siendo ilegítima, no tenía competencia para conocer del asunto en que había dictado cierta resolución. La Corte Suprema, en su ejecutoria, resolvió con la sencillez y el acierto de la interpretación ingenua que suele ser resultado de la primera impresión, ajena a las prevenciones que vienen después; dijo que: "Los Estados, en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades en el régimen interior; que no toca a los Juzgados de Distrito examinar, ni menos decidir, sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, pues esta ingerencia violaría el artículo 40 de la Constitución." La resolución, breve y dictada por unanimidad de votos, revela no haber encontrado contradicciones en el seno de la Corte: fué la cuestión tenida por obvia. Rabasa, op.cit.
- 190) En junio de 1872 la Corte amparó a un quejoso contra actos de un juez de Yucatán, que, elegido por dos años, prolongaba sus funciones en virtud de una reforma constitucional que daba al período de los jueces una duración de cuatro. Pero la ejecutoria se fundó en violación del artículo 14, considerando retroactiva la aplicación de la reforma a jueces elegidos antes de que la modificación legal se hiciera.

PRIMERA PARTE.

Poco después, en el mismo año, la Corte admite que hay casos en que puede examinarse el origen de la autoridad ejecutora de un acto. Una ejecutoria de noviembre de 72, declara la incompetencia de un Magistrado de Querétaro, fundándose en que, según la Constitución local, los magistrados debían ser elegidos popularmente, condición que no tenía el funcionario cuya resolución se objetaba. Comienza la interpretación forzada: la sentencia de un magistrado se encaja en las palabras del artículo 16 "ordeb escrita", la legitimidad se equipara con la "competencia", ya no es el artículo 40 el atendible, aunque vaya de por medio la soberanía del Estado, sino el 41; éste dice que: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los Estados, por lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos en sus Constituciones particulares", y la Corte, en lugar de ver en esta disposición la confirmación de la libertad interior que se garantiza a los Estados, infiere de ella la obligación de éstos de someterse a sus Constituciones bajo la férula de la autoridad federal, y la facultad de la Corte para interpretar y exigir el cumplimiento de las Constituciones locales. ¡Cuando se desacata la Constitución local, se viola la federal en su artículo 41...! Dos días después (noviembre 14), otro caso de Querétaro contra actos de un juez de letras obtiene la misma resolución por fundamentos parecidos. Ibid.

- 191) Entablóse juicio de amparo contra la Ley de Hacienda de Morelos de 12 de octubre de 73, con motivo de exacción de impuestos. La queja se fundó: 1o. en que la Legislatura, al votar la ley, integraba el quorum legal con un diputado que, siendo Jefe Político al tiempo de su elección, había sido ilegalmente electo; 2o. en que el Gobernador que promulgara la ley era ilegítimo por haber sido reelecto, siendo que la Constitución primitiva prohibía la reelección, y si bien la Constitución había sido reformada, no se habían llenado en los procedimientos reformativos los requisitos legales. El juez de Distrito negó el amparo en una sentencia breve, que trajo ya los fundamentos capitales de la teoría negativa: el respeto a la soberanía interior del Estado y la diferencia entre el concepto jurídico de la competencia y el de la legitimidad.

La Corte revocó la sentencia y otorgó el amparo. Una mayoría de los ministros adoptó nuevamente la interpretación favorable a la amplia facultad de la Corte para examinar la legitimidad de las autoridades; la cuestión atrajo la atención de la Prensa, del Goro y del Gobierno, tanto por aquel caso como por otros que le siguieron, y se publicaron artículos y folletos en pro y en contra la opinión de la Corte.

Sostuvo la Corte que tenía la facultad de desconocer como legítima a la autoridad que, debiendo ser popularmente elegida, no lo hubiese sido, o si en su elección se hubiese violado la Constitución general o faltado a las prescripciones de la del Estado. Encontraba extraño que esta doctrina pareciera peligrosa, puesto que nada tenían que temer las autoridades legalmente elegidas; mas no tomaba en cuenta que el peligro estaba precisamente en que ella se arrogara el derecho de calificar aquella legalidad. La doctrina de las ejecutorias relativas a Querétaro era otra vez consagrada; puesto que el artículo 41 dice que los Estados se regirán en su gobierno interior por las Constituciones particulares, la infracción de éstas es una violación de

PRIMERA PARTE.

la federal. Además, si el artículo 109 dice que los Estados adoptarán la forma de gobierno representativo popular, las irregularidades en las elecciones de los Estados violan también este artículo; de suerte que de la obligación de adoptar la forma de gobierno se deducía la ingerencia federal en cada caso de elección. *Ibid.*

- 192) *Ibid.* p. 213.
- 193) *Idem.* p. 214. ejecutorias del 10 de agosto y 2 de octubre de 1875.
- 194) Cosío Villegas, *op. cit.* p. 114.
- 195) MATIP. Los mensajes políticos. p. 151-152.
- 196) Sáez Pueyo, Carmen. "NOTAS SOBRE LA FORMACION DEL ESTADO NACIONAL EN EL SIGLO XIX. Revista Estrídios Políticos Vol. 2 Núm. 2, abril-junio 1983. UNAM.
- 197) Al abrir sesiones, el Congreso el 10. IV 1878, en MATIP, Los Mensajes Políticos *op. cit.* p. 152.
- 198) Rabasa, *op. cit.* p. 215.
- 199) La intervención del Ejecutivo en el nombramiento de las vacantes para jueces de distrito y de circuito era una vieja discusión originada en una omisión constitucional. De acuerdo a la carta magna de 1857 el poder judicial estaba formado por la Supre Corte de Justicia y por los tribunales de distrito y de circuito. La Constitución marcaba en su artículo 92 que los magistrados de la Supre Corte serían electos popularmente en forma indirecta. Respecto a los tribunales de distrito y de circuito la Constitución se limitaba a declarar en su artículo 96, que en el futuro se elaboraría una ley precisando la manera de organizarlos. Dicha ley no fue elaborada, pues a es casos 10 meses de la publicación de la Constitución estalló una guerra civil que duró tres años seguida de una intervención extranjera de casi seis. Esta situación excepcional hizo que, por casi diez años, la República liberal sobreviviese concentrada en un hombre, el presidente Juárez, por ser el Ejecutivo el único poder permanente. Lo anormal de la situación provocó que el Ejecutivo concentrase poderes que no le correspondían y nombrase a ciertos jueces de distrito y de circuito.

Al restablecerse la República, en julio de 1867, hubo un largo período de reacomodo entre los poderes de la Unión. Tanto el Legislativo como el Judicial presionaron para ganar su propio espacio político. Durante la presidencia de Juárez, no se llegó a definir la elección de los jueces de distrito y de circuito.

Al llegar Sebastián Lerdo de Tejada al poder y ante la indefinición constitucional el presidente argumentaba que le correspondía nombrar a dichos jueces. La reacción del Poder Judicial no se hizo esperar y José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, atacó duramente a Lerdo de Tejada. Iglesias argumentaba que en el Poder Judicial residía nada menos que el futuro de la democracia mexicana. De él dependía que el país viviese dentro del marco constitucional. Era fundamental, decía, que el Poder Judicial se organizase internamente sin la participación de ningun-

PRIMERA PARTE.

no de los otros dos poderes de la Unión. Si el presidente participase en el nombramiento de los jueces de distrito y de circuito automáticamente los convertiría en un apéndice del Poder Ejecutivo. De hecho se crearía una dualidad en el Poder Judicial. Por una parte la Suprema Corte de Justicia y por la otra los tribunales de distrito y de circuito. El enfrentamiento entre Lerdo de Tejada y la Suprema Corte de Justicia fue determinante para su caída. Al dictaminar ésta sobre la reelección del presidente no podía ser objetiva pues veía en Lerdo una amenaza a su independencia.

- 200) A principio del Siglo XX, el gobierno estableció el último gran mecanismo de control sobre la prensa: monopolizar el papel a través de la creación de la fábrica San Rafael. Véase a Sáez Pueyo, op. cit. pp. 43-44.
- 201) Raymond Vernon. EL DILEMA DEL DESARROLLO MEXICANO. p. 66 Ed. Diana. México 1962.
- 202) Pastor Rouaix, citado por Chanes Nieto, José. "ADMINISTRACION DICTATORIAL" Rev. de Admón. Pública 53, enero-marzo 1983 INAP, p. 232, México.
- 203) Declaraciones hechas en la entrevista Díaz-Creelman, citado por Chanes Nieto, op. cit. p. 233 para 1892, Díaz nombraba a todos los miembros del Senado y la Cámara de Diputados. Véase Roger Hansen. LA POLÍTICA DEL DESARROLLO MEXICANO pp. 192-195. Ed. Siglo XXI México 1973.
- 204) Luis Javier Garrido, op. cit. p. 27
- 205) Véase el primer capítulo, "Liberalismo y Positivismo". de la obra de Armando Córdova, LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA pp. 39-86. Ed. Era 1974 México.
- 206) Pastor Rouaix, citado por Chanes Nieto op. cit. p. 235.
- 207) Rabasa op. cita. p. 230
- 208) El artículo 14 señalaba: "... nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la Ley.
- 209) Rabasa, op. cit. pp. 218-219.
- 210) Ibid. p. 220
- 211) En este sentido, en el porfiriato se registraron los siguientes casos: Colima 1879; Jalisco 1882; Coahuila 1884; Nuevo León 1885; Tabasco 1887. A partir de esta fecha "el orden constitucional" en toda la federación no sufrió alteraciones. Véase una amplia explicación de estos casos de desaparición de poderes en González Oropeza, op. cit. pp. 59-85

PRIMERA PARTE.

- 212) Vernon, op. cit. p. 67.
- 213) MATIP, La Política Agraria Vol. 15 p. 30 (abril de 1898).
- 214) Véase Rosenzweig, Fernando, "EL DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO" (1877-1911) en el Trimestre Económico, Vol. XXXII No. 127, julio-septiembre 1965. México; Ross, Stanley. "PANORAMA ECONOMICO DEL PORFIRIATO"; José Luis Ceceña, en su estudio sobre LA PENETRACION EXTRANJERA Y LOS GRUPOS DE PRESION ECONOMICA EN EL MEXICO PORFIRISTA" ilustra el tema con una lista de las 170 empresas más grandes existentes en el país hacia 1910, destacando la preponderancia y dominio del capital extranjero, al que sitúa en su etapa de expansión monopolista y que se organizaron bajo el novedoso régimen de Sociedad Anónima.
- 215) Solic, Leopoldo. op. cit. pp.48-85.
- 216) Rosenzweig, op. cit.
- 217) Véase Tena Ramírez, op. cit. p. 711
- 218) Córdova A. op. cit. p. 69. La supresión de alcabalas, escribió Limantour, que destruyó para siempre el cacicazgo económico en que vivieron desde la conquista de México diversas regiones del país... permitió la circulación de mercancías y... favoreció al comercio indígena.
- "A nivel local existía una fuerte alianza entre jefes políticos hacendados y comerciantes, la fuente económica en que se basaba esta alianza era la Alcabala. Esta consistía en un impuesto local a productos de otras regiones. Por un lado los jefes políticos tenían una fuente segura de ingresos lo que les daba autonomía vis a vis el gobierno central. Por el otro lado, los comerciantes limitaban la entrada de productos de otras regiones pues al tener que pagar la alcabala no podían competir con los productos locales, de esta manera lograban monopolizar el comercio de su región". Paz Consuelo Márquez Padilla. "Construyendo un Estado: Alianzas y Compromisos" Rev. Estudios Políticos # 2 op. cit. p. 48.
- 219) Véase Tena Ramírez, op. cit. pp. 707-717.
- 220) Córdova, op. cit. p. 19.
- 221) Silva Herzog, Jesús. BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. Tomo I p. 16 FCE. México 1970.
- 222) Hansen, op. cit. p. 41.
- 223) Reynolds, Clark W. LA ECONOMIA MEXICANA EN EL SIGLO XX. Estructura y Crecimiento. p. 37. FCE, México 1972.
- 224) Hansen, op. cit. pp. 40-41.
- 225) Reynolds, op. cit. p. 169.

PRIMERA PARTE,

- 226) Art. 925 del Código. Véase en Tamayo-Contreras. op. cit. p. 81.
- 227) Consúltese a Tamayo-Contreras op. cit. pp. 83-86.
- 228) Citado por Chanes Nieto, op. cit. p. 235.
- 229) Córdova, op. cit. p. 115.
- 230) Molina Enriquez Andrés. LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES. Publicada en 1909. Versión sintetizada. Edición del PRI. México 1986.
- 231) Discurso del 3 de diciembre de 1912. Véase en Tamayo-Contreras, op. cit. pp. 449-471.
- 232) Op. cit. p. 396.
- 233) Ley Electoral del 19 XII 1911.
- 234) Discurso del Lic. Luis Cabrera en el banquete ofrecido el 20 XI 1912 por el presidente de la República a los Poderes de la Unión, en LA REVOLUCION ES LA REVOLUCION. Luis Cabrera, Documentos. Gobierno del Estado de Puebla 1984.
- 235) MacGregor, Josefina, LA XXVI LEGISLATURA. Un episodio en la vida legislativa de México, p. 34 Cámara de Diputados. México 1983.
- 236) El 16 IX 1912. MATIP. LOS MENSAJES POLITICOS p. 194.
- 237) MacGregor, Josefina, op. cit. pp. 75-76
- 238) Informa al Congreso del 10. de abril 1973. MATIP, La Admón. Pública Vol. 5 Tomo II p. 248.
- 239) Ibid, pp. 267-269.
- 240) Flores Caballero, Romeo. ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO. p. 158. INAP. México 1982.
- 241) Discurso del Senador Belisario Domínguez, en Tamayo-Contreras, op. cit. pp. 17-25.
- 242) Informe al Pueblo y Decretos de disolución del Poder Legislativo. 10 y 11 de octubre de 1913. Véanse en IBID. pp. 29-35.

SEGUNDA PARTE

- 1) Hernández Campos, Jorge. "EL CONSTITUCIONALISMO" pp. 156-157 en El Sistema Mexicano. Revista Nueva Política No. 2, abril-junio 1976. F.C.E.
- 2) Mensaje del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, ante el Congreso Constituyente de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, en Tena Ramírez, op. cit. pp. 745-764.
- 3) Ibid pp. 759-761.
- 4) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, citado por Calderón José María. GENESIS DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO, p. 110 Ed. el Caballito, México 1972.
- 5) Ibid pp. 120-121.
- 6) Diario de los debates... referido por Carpio, Jorge.
- 7) Citado por Calderón José María. op. cit.
El artículo fue aprobado por 143 votos contra 13.
- 8) Fué hasta 1986 que se restablecieron los dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso. Diario Oficial.
- 9) El 24 de noviembre de 1923 se modificó el art. 67 constitucional por el cual se devolvió al Congreso la facultad de convocar a sesiones extraordinarias para ocuparse exclusivamente de los asuntos que la Comisión Permanente sometiese a su conocimiento.
- 10) Véase los arts. 103 y 107 integrado éste por XVIII fracciones en que se dan las Bases para llevar a cabo el Juicio de Amparo.
- 11) Citado por Calderón José Ma. op. cit. p. 207.
- 12) Córdova, Arnaldo. LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, p. 245 Ediciones ERA, México 1979.
- 13) Rabasa, op. cit. p. 275.
- 14) Córdova A. op. cit. p. 247.
- 15) Carpio, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. p. 103 UNAM 1973.
- 16) Véase en la MEMORIA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION (Sept. 1937-Agosto 1938), presentada al Congreso de la Unión pp. 386-387 México 1938.
- 17) González Oropeza, Manuel. LA INTERVENCION FEDERAL EN LA DESAPARICION DE PODERES EN MEXICO. UNAM 1983.
- 18) Gutiérrez Salazar, Sergio E. DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESTADOS Y MUNICIPIOS. p. 6 Serie Praxis Núm. 39 INAP. México.

SEGUNDA PARTE.

- 19) Ibid.
- 20) González Oropeza, Manuel. "EL PODER DE LOS GOBERNADORES" EN LAS ELECCIONES EN MEXICO. p. 266. Ed. Siglo XXI México 1985.
- 21) Ibid p. 260.
- 22) Quintana, Carlos Francisco. CONSTITUCION POLITICA DE LOS E. U. M. comentada. UNAH 1985.
- 23) Ibid.
- 24) Córdova, Arnaldo. op. cit. p. 30.
- 25) Un partido debía estar constituido por un mínimo de cien miembros; tener una dirección, un programa y un órgano de difusión; no llevar título religioso ni estar formado exclusivamente para beneficio exclusivo de una raza o religión. Véase Garrido, Luis Javier. EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA. pp. 39-40 Ed. Siglo XXI, México 1982.
- 26) Ibid p. 40.
- 27) Ibid p. 41.
- 28) Cosío Villegas, Daniel. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. p. 42. Ed. Joaquín Mortiz, México 1973.
- 29) Garrido L. J. op. cit. p. 46.
- 30) Sevilla, Carlos. "El Bonapartismo en México" p. 190, en Revista de Admón. Pública (RAP) Núm. 52, Oct-Dic. 1982. INAP. México.
- 31) Garrido, op. cit. p. 48.
- 32) Este caso se puede ver en la obra de Garrido, Luis op. cit. p. 50.
- 33) Ibid pp. 54-55.
- 34) Véase a Córdova Arnaldo, op. cit. pp. 325-327.
- 35) Barry Carr. EL MOVIMIENTO OBRERO Y LA POLITICA EN MEXICO 1910-1929. Tomo II pp. 121-124. Ed. SEP-Setentas, Núm. 257. México 1976.
- 36) Véase Meyer Jean, ESTADO Y SOCIEDAD CON CALLES. Historia de la Revolución Mexicana Núm. 11, El Colegio de México 1977.
- 37) Véase a Barry Carr, op. cit. p. 116; Garrido, op. cit. p. 57.
- 38) En los debates del Congreso se expusieron dos iniciativas de ley; por un lado, los laboristas presentaron un proyecto de reglamentación del art. 123, al que se opusieron los obregonistas; por otro lado, éstos últimos

SEGUNDA PARTE.

propusieron un proyecto para suprimir los ayuntamientos del D. F. Al votarse cual de las dos iniciativas sería discutida en primer lugar, se evidenció el poder del obregonismo en el Senado al ganar la propuesta de discutir inicialmente la iniciativa de supresión de Ayuntamientos. Véase a Loyola Díaz, Rafael, LA CRISIS OBREGON-CALLES Y EL ESTADO MEXICANO, p. 23, Ed. Siglo XXI México 1980.

- 39) Informe del 10. IX 1928 en MATIP, LOS MENSAJES POLITICOS.
- 40) Véase a Garrido, Luis. Op. cit. pp. 69-70.
- 41) Al rendir su protesta, el 10. de diciembre de 1928, en México a través de Informes Presidenciales, la Admón. Pública Vol. 5 Tomo III pp. 274-275.
- 42) Daniel Cosío Villegas asigna tres funciones iniciales al PNR:
- Contener el desgajamiento del grupo revolucionario
- Civilizar la lucha por el poder, y,
- Dar alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución, op. cit. p. 35.
- 43) Loyola D. op. cit. p. 110.
- 44) El comité municipal: con duración de un año en su cargo, integrado por cinco miembros como mínimo elegidos por los afiliados del partido en el municipio, y con residencia en el mismo.
El comité de distrito: de carácter eventual, para funcionar durante la época de elecciones de diputados federales y senadores o de diputados locales, integrado por tantos delegados como hubiese comités municipales en ese distrito, elegidos en convenciones distritales y con residencia en la cabecera del distrito electoral.
El comité de estado o territorio: con duración de dos años, integrado por quince miembros como máximo y elegidos en las convenciones estatales por los delegados de los comités municipales para funcionar por medio de un comité ejecutivo en la capital del estado. Su objetivo era servir de órgano armonizador en las posibles dificultades entre los comités municipales o entre los comités distritales en su caso, y de órgano de relación entre los primeros y el comité ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario.
El comité directivo nacional: con duración de seis años, integrado por un representante de cada uno de los partidos de las entidades de la República, elegido en la correspondiente convención del estado o territorio. Este comité funcionaba por medio de un comité ejecutivo integrado por un presidente, un secretario general, un secretario de actas, un secretario de prensa, un secretario tesorero, un secretario encargado de los asuntos del Distrito Federal y un secretario del exterior. El mandato de los miembros del comité directivo que no figurasen en el comité ejecutivo nacional podría ser revocado en convención con los mismos partidos que los designaron, en tanto que los miembros del comité ejecutivo nacional sólo podían ser removidos por causas graves a juicio del comité directivo reuni-

SEGUNDA, PARTE,

do en pleno. Las principales atribuciones del comité ejecutivo nacional era controlar y dirigir los trabajos políticos del PNR en toda la República por conducto de los órganos constitutivos, mantener una comunicación directa y constante con los comités de estado o territorio para todos los trabajos del partido y convocar al comité directivo nacional cuando la importancia o trascendencia de algún asunto lo ameritasen, o cuando fuese solicitado por un mínimo de diez comités de estado o territorio.

- 45) Almada, Carlos. LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO. pp. 22-24 INAP, México 1980.
- 46) El lo. de enero de 1929 Portes Gil emitió un decreto que virtualmente daba a los campesinos calidad de policía rural al autorizar la creación de Defensa Agraria.
- 47) El Nacional Revolucionario, (órgano de difusión del PNR) 28 de mayo de 1929, citado por Garrido, op. cit. p. 95.
- 48) Meyer, Lorenzo. Historia de la Revolución Mexicana. INICIOS DE LA INSTITUCIONALIZACION, pp. 62-63 Vol. 12. El Colegio de México.
- 49) Declaraciones publicadas por el Nacional Revolucionario el 28 de mayo de 1930. Véase a Garrido op. cit. p. 120.
- 50) Cabrera, op. cit. p. 171.
- 51) Véase la crisis del PNR bajo la dirección de Portes Gil en la obra de Lajous, Alejandra LOS ORIGENES DEL PARTIDO UNIDO EN MEXICO pp. 123-130. UNAM, México 1981.
- 52) Garrido, op. cit. p. 123.
- 53) Véase Lajous, Alejandra. op. cit. pp. 127-128.
- 54) El 4 X 1930. Véase en ibid. pp. 128-129.
- 55) Esto ocurrió el 8 XII 1930. Véase Garrido, op. cit. p. 127.
- 56) 'Renuncia de Pascual Ortiz Rubio, dirigida al H. Congreso de la Unión', el 2 de septiembre de 1932:
"... vengo a exponer ante vuestra soberanía las causas que me hacen renunciar al elevado cargo que desempeño, seguro de que la principal de ellas, la de carácter político, merecerá el calificativo de "grave".
La época, particularmente angustiosa en materia económica por la que atravesamos, exige con mayor imperio aun que de ordinario, marchas de gobierno, procesos de administración pública, caracterizados por condiciones de estabilidad y de perfecto ajuste de las diversas dependencias y sectores gubernativos y políticos que permitan un juego eficaz y continuado... para el desarrollo normal de las actividades del Estado.

SEGUNDA PARTE.

La ilusión generosa del Gra. Calles, que ha sido también mía: la transmisión pacífica del poder, es lo importante.

En plan de política, la suprema razón de la persistencia, es la unidad, la justificación patriótica única de seguir gobernando, es el éxito que pueda estarse alcanzando en bien del país. Si la unidad se halla amenazada, si el éxito de la acción del gobierno se ha resentido y se resiente esa falta de UNIDAD... mi deber fundamental es renunciar al ejercicio del mandato que el pueblo me confió a través y por selección de ese partido, para que con mayor unidad de acción en el futuro -ya que no de pensamiento- logren plenamente las altas finalidades que todos perseguimos. "... creo contribuir así también a la consolidación de la Doctrina Calles, de aquella salvadora doctrina de 1928...", en MATIP, La Administración Pública, Vol. 5, Tomo III pp. 413-415.

57) Garrido, L. J. op. cit. pp. 139-140.

58) Legisladores, Secretarios de Estado, Gobernadores y demás funcionarios continuamente pedían orientaciones a Calles, el mismo Abelardo L. Rodríguez declaró: "reconociendo una vasta experiencia en el Gral. Calles no tuvo empacho en consultarlo cada vez que estimaba conveniente hacerlo, posponiendo así mi amor propio a los intereses de la nación" Véase Meyer, op. cit. p. 160.

Por otro lado, en momentos críticos Rodríguez envió una carta-circular a los miembros de su gabinete recordándoles que constitucionalmente él era el responsable de todos los actos del Poder Ejecutivo Federal y que no juzgaba conveniente se sometiesen las cuestiones de su competencia a conocimiento del Gral. Calles... Véase Garrido, op. cit. p. 155.

59) Ibid p. 160.

60) Ibid p. 169.

61) MATIP. La Admón. Pública Tomo 5, Vol. IV p. 111.

62) Véase el proceso de formación de la C. N. C. en la obra de Moisés González Navarro, LA CNC UN GRUPO DE PRESION EN LA REFORMA AGRARIA MEXICANA. Ed. Costa-Amic. México 1968, y en la obra de Arnaldo Córdova LA POLÍTICA DE MASAS DEL CARDENISMO. pp. 111-118.

63) Garrido, op. cit. p. 195.

64) Córdova, op. cit. p. 195.

65) Fue en la administración Cardenista donde se registraron el mayor número de huelgas legales en la historia del país. Véase a Roger Hansen. LA POLÍTICA DEL DESARROLLO MEXICANO. p. 124 Ed. Siglo XXI. México 1972 y Pablo González Casanova. LA DEMOCRACIA EN MEXICO. Cuadro III p. 233 Ed. ERA/4. México 1972.

SEGUNDA PARTE.

- 66) Pacto de Solidaridad para crear el Comité Nacional de Defensa Proletaria, suscrito el 15 de junio de 1935 por representantes de la Compañía de Tranvías, de las Artes Gráficas, de Ferrocarrileros, Electricistas y otras agrupaciones y Sindicatos. Véase en CONSTITUCIÓN DE LA CONFEDERACION DE TRABAJADORES MEXICANOS. En el cincuentenario de su formación. pp. 55-59. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1986.
- 67) Declaraciones aparecidas en El Nacional el 28 de febrero de 1936. Garrido, op. cit. p. 204.
- 68) Ibid p. 203.
- 69) Córdova, La Política... op. cit. pp. 196-201.
- 70) Stavenhagen, Rodolfo. "REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO POLITICO ACTUAL" p. 19 en Revista Nueva Política Núm. 2 El Sistema Mexicano. FCE. 1976.
- 71) Garrido, op. cit. p. 182.
- 72) Véase el Conflicto Calles-Cárdenas en la obra de Romero Flores, Jesús LA OBRA CONSTRUCTIVA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Vol. III pp. 48-60. Libro-Mex, Editores 1960.
- 73) Garrido, op. cit. p. 186.
- 74) Véase estos casos en González Oropeza, Manuel, op. cit. pp. 229-232.
- 75) Véase a Garrido, op. cit. pp. 235-236.
- 76) Cláusula Primera de la Instalación de la Asamblea Constitutiva del PRM. La República Núm. 440, p. 15 Feb-Mar. 1983.
- 77) William C. Townsend, citado por Garrido op. cit. p. 243.
- 78) Véase esta propuesta en la obra de Antonio J. Bermúdez y Octavio Vejar V. NO DEJES CRECER LA HIERBA. El Gobierno Avila-camachista. p. 88 Ed. Costa-Amic, México 1969.
- 79) Véase la DECLARACION DE PRINCIPIOS DEL PRM en la República, op. cit. pp. 26-32.
- 80) Garrido, op. cit. p. 261. Un estudio realizado sobre la 141 elecciones distritales muestra la proporción en que se distribuyeron las diputaciones: el ejército obtuvo el 14.2%, el sector popular el 14.8%, el sector obrero el 28.4% y el sector campesino el 42.6%. Véase la obra de Nathaniel y Silvia Weyl, The reconquest of Mexico. The years of Lázaro Cárdenas. 394 pp. New York, Oxford Press 1939.
- 81) La lista inicial de aspirantes registraba a Luis I. Rodríguez, Francisco J. Múgica, Rafael Sánchez Tapia, Juan Andrew Almazán, Francisco Castillejo Nájera, Manuel Avila Camacho entre otros.

SEGUNDA. PARTE.

Véase el Informe presidencial ante el Congreso de la Unión del 1o. de septiembre de 1938.

- 82) Lázaro Cárdenas, Apuntes 1913-1940, citado por Garrido Luis Javier "El Partido del Estado ante la Sucesión Presidencial en México (1929-1987)". Revista Mexicana de Sociología pp. 59-82 Jul-Sept. 1987. UNAM.
- 83) Garrido, el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRT) op. cit. p. 283.
- 84) El II Plan Sexenal de Gobierno (1941-1946) se dividió en 14 capítulos: Reparto Agrario y Producción Agrícola, Economía Industrial y Comercio, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Salubridad, Asistencia Pública, Relaciones Exteriores, Gobierno, Publicidad, Defensa Nacional, Distrito Federal y Planificación y Coordinación.
- 85) Declaraciones de Lázaro Cárdenas aparecidas en El Nacional el 21 de febrero de 1940.
- 86) Paoli Boli, Fco. José "Legislación y Proceso Político 1917-1982" en Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas. p. 144 Ed. Siglo XXI-UNAM 1985.
- 87) Datos registrados en el Archivo General de la Nación, Ramo Gobernación caja 2.311 (6) exp. 2/311(7)/2., citado por Lorenzo Meyer "Elecciones presidenciales 1911-1940". en las Elecciones en México... op. cit. p. 96.
- 88) Córdova, Arnaldo. LA POLITICA DE MASAS DEL CARDENISMO pp. 142-143. Ed. Era, México 1981.
- 89) Discurso pronunciado ante el Congreso de la Unión el 31--XII 1942.
- 90) Garrido op.cit pp. 311-313.
- 91) Discurso pronunciado en la Plaza de toros "El Toreo", el 16 de abril de 1939.
- 92) Garrido, op.cit pp. 304-305.
- 93) Ibid p. 311.
- 94) Ibid p. 340.
- 95) Rodríguez Araujo, Octavio. LA REFORMA POLITICA y los PARTIDOS EN MEXICO. p. 41. Ed. Siglo XXI. MEXICO 1979.
- 96) Francisco I. Madero introdujo la Junta revisora del Padrón-Electoral, como pieza fundamental para la realización de -- las votaciones y confirmándole su dirección a los pres-- dentes municipales quienes designaban al instalador de la -- casilla y dos escrutadores. El presidente municipal conocía

SEGUNDA PARTE.

también de las inconformidades con el padrón y establecía, además, Colegios municipales sufragáneos. Por su parte los gobernadores establecían la división distrital en sus estados.

La Ley de 1918 conservó las facultades de los gobiernos estatales y municipales para determinar las divisiones distritales y seccionales, la elaboración del padrón electoral, la instalación de casillas y registro de candidatos. Véase a Medina Luis. EVOLUCION ELECTORAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO. pp. 11-14 Comisión Federal Electoral, México 1978.

- 97) Rodríguez Araujo, op. cit. p. 127.
- 98) *Ibid* p. 112.
- 99) Garrido, Luis J. "EL PARTIDO DEL ESTADO ANTE LA SUCESION PRESIDENCIAL EN MEXICO 1929-1987." En Revista Mexicana de Sociología, P.68 julio-septiembre 1987. UNAM.
- 100) Medina, Luis. op. cit. pp. 27-28.
- 101) González Casanova. op. cit. p. 31. Carpizo J. op. cit.
- 102) Chardena Chandanagor, Andre. RAZON DE SER DEL PARLAMENTO. p.24 LI LEGISLATURA. Cámara de Diputados,
- 103) Fix Zamudio, Héctor "EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y LA DIVISION DE PODERES en el ordenamiento mexicano. ponencia presentada en la mesa LOS GRANDES -- PROBLEMAS NACIONALES. 30 de abril de 1979. UNAM.
- 104) Cosío Villegas, Daniel. "LA CRISIS DE MEXICO". Cuadernos Americanos, Vol. XXXII Marzo-Abril 1947. pp. 29-51. México.
- 105) Véase este aspecto en la obra de Olga Pellicer de Brody, México y la Revolución Cubana. El Colegio de México. 1972.
- 106) Exposición de motivos e iniciativa de reforma a los arts. 54 y 63 constitucionales presentado por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados el 21 de Diciembre de 1962.
- 107) Tomado de Paoli Bolio, José F. "LEGISLACION Y PROCESO POLITICO 1917-1982" en la obra Las Elecciones en México... op cit.
- 108) Véase Reynolds, Clark W. "PORQUE EL DESARROLLO ESTABILIZADOR. fué en realidad Desestabilizador" en el Trimestra Económico. Vol.
- 109) Constituida el 6 de Enero de 1967 tras las demandas agrarias de Sinaloa, Nayarit, Sonora, Chihuahua, Morelos. Véase a Samuel León y Germán Pérez - F. "75 AÑOS DE POLITICA MEXICANA" pp. 539-540 en la obra MEXICO 75 AÑOS DE REVOLUCION .- POLITICA II. PCE-INEHRM 1988.
- 110) *Ibid*. p. 547-548.
- 111) El Frente Sindical Independiente surgió en 1971; La Unidad Obrera Independiente, el Comité de Defensa Popular El Frente de Solidaridad Popular, La Unidad Nacional de Trabajadores y el SUTERM.
- Por otro lado , mientras entre Septiembre de 1970 y agosto de 1971. Hubo 36 huelgas, de jurisdicción, entre septiembre de 1973 y agosto de 1974;-- la cifra subió a 452. Véase León Samuel y Pérez Fernández Germán, Op cit. pp. 554

SEGUNDA PARTE.

también de las inconformidades con el padrón y establecía, además, los Colegios municipales sufragáneos. Por su parte los Gobernadores establecían la división distrital en sus estados.

La Ley de 1918 conservó las facultades de los gobiernos estatales y municipales para determinar las divisiones distritales y seccionales, la elaboración del padrón electoral, la instalación de casillas y registro de candidatos. Véase a Medina Luis. EVOLUCION ELECTORAL EN EL MEXICO CON TEMPORANEO. pp. 11-14 Comisión Federal Electoral, México 1978.

- 97) Rodríguez Araujo, op. cit. p. 127.
- 98) Ibid p. 112.
- 99) Garrido, Luis J. " EL PARTIDO DEL ESTADO ANTE LA SUCESION PRESIDENCIAL-- EN MEXICO 1929-1987". En Revista Mexicana de Sociología, p. 68 julio-septiembre de 1987. UNAM.
- 100) Medina, Luis op. cit. pp. 27-28.
- 101) González Casanova, op. cit. p. 31 Carpizo J. op. cit.
- 102) Chardena Chandenagor, Andre. RAZON DE SER DEL DEPARTAMENTO. p. 24. LI -- LEGISLATURA, Cámara de Diputados, México, 1981.
- 103) Fix Zamudio, Héctor. "EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y LA DIVISION DE PODERES-- EN EL ordenamiento mexicano. ponencia presentada en la mesa LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES. 30 de abril de 1979. UNAM.
- 104) Cosío Villegas, Daniel. "LA CRISIS DE MEXICO". Cuadernos Americanos, Vol. XXXII marzo-abril 1947. pp. 29-51. México.
- 105) Véase este aspecto en la obra de Olga Pellicer de Brody. México y la Revolución Cubana. El Colegio de México. 1972.
- 106) Exposición de Motivos e iniciativa de reforma a los arts. 54 y 63 Constitucionales presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1962.
- 107) Tomado de Paoli Bolio, José F. "LEGISLACION Y PROCESO POLITICO 1917---- 1982". en la Obra las Elecciones en México... op. cit.
- 108) Véase Reynolds, Clark W. "PORQUE EL DESARROLLO ESTABILIZADOR. fué en realidad desestabilizador". en el Trimestre Económico. Vol.
- 109) Constituida el 6 de Enero de 1967 tras las demandas agrarias de Sinaloa, Nayarit, Sonora, Chihuahua, Morelos. Véase a Samuel León y Germán Pérez F. "75 AÑOS DE POLITICA MEXICANA". pp. 539-540 en la obra MEXICO 75 -- AÑOS DE REVOLUCION.- POLITICA II. FCE-INEHRM 1988.
- 110) Ibid. p. 547-548.
- 111) El Frente Sindical Independiente surgió en 1971; La Unidad Obrera Independiente, el Comité de Defensa Popular, El Frente de Solidaridad Popular, La Unidad Nacional de Trabajadores y el SUTERM.
- Por otro lado, mientras entre septiembre de 1970 y agosto de 1971. Hubo 36 huelgas, de jurisdicción, entre septiembre de 1973 y agosto de 1974, la cifra subió a 452. Véase León Samuel y Pérez Fernández Germán, op. cit. pp. 554.

SEGUNDA PARTE.

- 112) Entre 1971 y 1974 surgieron más de 15 organismos y asociaciones feministas, véase a Farías Mackey María Emilia. "LA MUJER EN MEXICO".-- en la Obra MEXICO 75 AÑOS DE REVOLUCION. Desarrollo Social III. F C E, INGHM.
- 113) Véase Loeza, Soledad. " LA POLITICA DEL RUMOR: MEXICO 1976: en LAS--- CRISIS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO" 1928-1977. El Colegio de México pp. 119- 150.
- 114) Medina, Luis op. cit. pp. 37-38.
- 115) Véase Ramos Oranday Rogelio. "OPOSICION Y ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES. 1964- 1982". pp. 174- 180. En las Elecciones-- en México, op. cit.
- 116) León Samuel, Pérez F. Germán, op.cit. p. 558.
- 117) Discurso del Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en el Segundo Informe del Gobernador de Guerrero lo. de abril de 1977.
- 118) De Andrea, Francisco José. "LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA CONSTITUCION-MEXICANA DE 1917". En la obra EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMES-- RIAS DEL SIGLO XX. LA CONSTITUCION MEXICANA 70 AÑOS después. p.388. Tomo VI. UNAM 1988.
- Modificaciones publicadas en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977. Los artículos fueron : 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 70, 72, 74, 76, 93,- 97 y 115.
- 119) Esta nueva composición de la Cámara de Diputados dió lugar a que a nuestro sistema se le denominara mixto con dominante mayoritario. Véase al respecto, Carpizo Jorge. "LA REFORMA POLITICA MEXICANA DE 1977". En-- Estudios Constitucionales. pp. 362-372. UNAM 1983. México.
- 120) León Samuel, Pérez Fernández, op. cit. p. 561.
- 1121) Rodríguez Araujo, LA REFORMA POLITICA... op. cit.pp. 168-173.
- 122) Ibid . pp.184-187..
- 123) Ibid,pp. 207-209.
- 124) León S., Pérez Fernández. op. cit. p. 563.
- 125) Memoria del Proceso Electoral 1981-1982, Tomo X p. 31. Secretaría de-- Gobernación. México 1983.
- 126) Rabasa Emilio. Conferencia inédita.
- 127) Véase Trejo Delarbe Raúl. "LA PARALISIS OBRERA", en nexos # 112, abril de 1987. p. 58.
- 128) En su Discurso de Toma de Posesión, lo. de diciembre de 1982.

SEGUNDA PARTE,

- 129) León S. y Pérez Fernández. op. cit. p. 577.
- 130) Ibid. p. 574.
- 131) Ib. p. 579.
- 132) Idem
- 133) En las Elecciones de 1982, el PSUM tenía el 5 de julio 1 113 000 -- votos y el 15 de julio 821,993. Igual situación mostró el PPS. Véase- "LAS ELECCIONES DE 1982" en LAS ELECCIONES EN MEXICO. op. cit.p. 201.
- 134) León S. y Pérez Fernández op. cit. p. 574.
- 135) Segovia,Rafael. "LA REFORMA DEMOCRATICA" Revista Nexos, octubre de -- 1987.
- 136) Ruiz, Eduardo "LAS SECRETARIAS DE ESTADO" En Revista de -- Administración Pública.- Edición especial en memoria de Gabino Fraga- p. 244.- INAP. México, 1982.
- 137) Diario de los Debates del Congreso Constituyente.- 1916-1917.
- 138) " Y sí el Congreso puede, con una mayoría de dos tercios en cada Cáma- ra, romper el veto expreso del Presidente, la experiencia ha demostra do que no utiliza ésta facultad sino muy rara vez, pues de los 371 ve- tos de F.D. Roosevelt, solo 6 fueron rotos; 12 de los 180 de Tru man; 2 de los 73 de Eisenhower y ninguno de Kennedy".
- Véase a Chardenagor, Andre. RAZON DE SER DEL PARLAMENTO. p. 44. LI Le gislatura, Cámara de Diputados, México 1981.
- 139) Spencer Goodspeed, Stephen. "EL PAPEL DEL EJECUTIVO EN MEXICO.- p.67.- en la obra Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal.-- (Autores Extranjeros). Secretaría de la Presidencia 1976; y Carpizo--- op.cito p. 323.
- 140) Caso Frances:

PROYECTOS DE LEY.

Año	Registrados	<u>No admitidos</u>	<u>DIPUTADOS:</u>		<u>EJECUTIVO:</u>	
			efectivamente adoptados	Presentados	Presentados	adoptados
1959	308	102	206	1	93	50
1960	190	25	158	5	109	82
1961	199	38	157	4	109	98
1962	97	12	75	3	65	44
1963	331	45	277	9	129	84

SEGUNDA PARTE.

1964	148	29	118	9	101	106
1965	<u>86</u>	<u>6</u>	<u>80</u>	<u>9</u>	<u>85</u>	<u>63</u>
	1359	257	1071	40	691	527

FUENTE : Chardenagor A. RAZON DE SER DEL PARLAMENTO.-

- 141) Lugo Gil, Humberto. Informe de Actividades de la LII Legislatura, ---
Leído en el salón verde del Palacio Legislativo de San Lázaro el 14 de agosto de 1985.
- 142) Serra Rojas, andres.- Derecho Administrativo.
- 143) Chardenagor, op.cita p. 43.
- 144) Carpizo, op. cit. p. 127
- 145) Al respecto se pueden ver las obras de González Oropeza, Manuel. - -
LA INTERVENCION FEDERAL EN LA DESAPARICION DE PODERES. p. 144 y 55,---
UNAM.1983; Carpizo, Jorge "EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO" en su obra ES-
TUDIOS CONSTITUCIONALES . p. 125 UNAM. 1983.
- 146) González Oropeza, op. cit. pp. 159-263.
- 147) Carpizo, op. cit.. p. 131.
- 148) Pérez Nieto Castro, Leonel. "LA FACULTAD DE CELEBRACION DE TRATADOS COMO
SINTOMA DE LA PREPONDERANCIA DEL PODER EJECUTIVO. EL CASO DE MEXICO". en
la obra colectiva, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamerica, --
p.384 . UNAM. 1977.

SEGUNDA PARTE.

- 149) En el Derecho Romano la función original del ministerio público en la de fensa del fisco, con lo que el Procurador fiscal debía defender ante - los tribunales los derechos patrimoniales del Imperio. Durante los siglos XV y XVI, en España se llamó Fiscal al representante de los intereses -- de la Hacienda Pública, encargándosele al mismo tiempo de la denuncia -- de los delitos, agregándole más tarde la función de cuidar de los intere ses de algunos incapacitados y ausentes y del cumplimiento de las Leyes.
- 150) Carranza. op. cit.
- 151) Véase a Macedo, Miguel S. " EL PROCEDIMIENTO PENAL, según la Constitu ción de 1917" en la obra EL PENSAMIENTO MEXICANO SOBRE LA CONSTITUCION-- DE 1917. pp. 338-339. epígrafe 22. I-NEHRM.
- 152) Carpizo EL PRESIDENCIALISMO..op.cit.p. 162.
- 153) Véase a Cabrera, Luis. " LA MISION CONSTITUCIONAL DEL PROCURADOR DE LA REPUBLICA". en la obra EL PENSAMIENTO MEXICANO SOBRE LA CONSTITUCION-- DE 1917, op.cit. pp. 414-419.- Juventino V. Castro. " EL MINISTERIO PU BICO EN MEXICO. Porrúa Hermanos. México 1976.
- 154) Véase el artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procu-- raduría General de la República. Diario Oficial . 26 de diciembre de 1988.

SEGUNDA PARTE.

- 155) Cabrera. op. cit. pp. 420-422.
- 156) Cabrera. op. cit.; Conclusiones del Congreso Mexicano sobre Derecho Procesal celebrado en 1960; Iniciativa de Ley suscrita por el PAN ante la L Legislatura y discutida el 30 de septiembre de 1976. Fix Zamudio, Héctor op. cit. p. 122.
- 157) Portes Gil, Emilio. "LA MISION CONSTITUCIONAL DEL PROCURADOR GENERAL - DE LA REPUBLICA". op. cit. pp. 499-500.
- 158) Cuadernos de Renovación Nacional. Justicia y Seguridad. p. 30. Secretaría de Gobernación. México 1988.
- 159) González Casanova, Pablo. LA DEMOCRACIA EN MEXICO. p. 36. Ed. Era, México 1972.
- 160) Carpizo, op. cit. p. 189.
- 161) El indulto necesario queda "establecido para conciliar el principio de la irrevocabilidad de la cosa juzgada con el de la libertad individual-- cuando entran en conflicto al parecer después de la sentencia pruebas -- que demuestran la inocencia del acusado". Fraga Cabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. p. 79 Ed. Porrúa, México 1975.
- 162) Carrillo Flores, Antonio. "LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO -- FEDERAL MEXICANO en MATERIA ECONOMICA". en la obra el Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917. op. cit.
- 163) Los Presidentes Obregón, Calles y Ortiz Rubio se pronunciaron en este sentido y señalaron ser partícipes de un concepto integral de reforma agraria. Véase Córdova A., La Ideología. op. cit. .pp. 270., 333.
- 164) Véase Córdova, op. cit. pp. 105-106; MATIP, La Política Agraria pp. 103-118.
- 165) M. Clark, Citado por Córdova op. cit. .p. 327.
- 166) Véase Stephen Spencer Goodspeed . "EL PAPEL DEL JEFE DEL EJECUTIVO. en - México. p. 91 Secretaría de la Presidencia 1976.
- 167) Ibid. p.p. 106-107.
- 168) Aguilar Camín, Héctor. DESPUES DEL MILAGRO .p. 70 Ediciones Cal y Arena- México 1988.
- 169) Véase al respecto la actuación del Presidente Avila Camacho ante un --- gran número de huelgas en Spencer. op.cit. pp. 138-140; o bien el caso-- más reciente del Presidente de la Madrid y Fidel Velázquez, en An Aguilar Camín. op. cit. pp. 71-77.
- 170) En su Informe al CONGRESO DE LA UNION del 10. de Septiembre de 1921 MATIP. la Educación Pública .p. 149. Secretaría de la Presidencia.

SEGUNDA, PARTE.

- 171) Véase Carpizo Jorge. "EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO". en los Sistemas Federales del Continente Americano. p.486.
- 172) Aguilar Camín, op. cit. p. 218 y Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución. Avance 1988 y Balance Sexenal S.P.P. 1988. p.218.
- 173) Alberto J. Pani, referido por Córdova, La Ideología...op. cit. pp. 351-352.
- 174) Idem. pp. 356-357.
- 175) Véase el funcionamiento de los tres fondos en Cuadernos de Renovación Nacional, Volumen V Reestructuración de las Finanzas Públicas (INGRESOS) pp. 65-66.
- 176) Ibid. p. 19.
- 177) El crédito Bancario descendió de 603 millones en 1910 a 342 en 1925 y -- 245 en 1932. Las inversiones en valores alcanzaron hasta 1937 el nivel de 1910. La relación de medio circulante a producto Interno Bruto muestra la destrucción de medios de pago de 1910 a 1925 y el muy bajo nivel de liquidez existente durante los veintes. Véase Solís Leopoldo, --- "COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA MEXICANA", a partir de 1910: fases y características. p. 877, en la obra México, 75 Años de Renovación. Desarrollo Económico. Volumen II FCE, INEHRM. México 1988.
- 178) Ernest O. Moore, Citado por Córdova Arnaldo, LA POLITICA DE MASAS DEL-CARDENISMO. p. 108. Ed. ERA. México 1981.
- 179) Ibid. p. 98.
Los Recursos Canalizados por dichos Bancos en esa época fueron como sigue:

<u>AÑOS</u>	<u>BANCOS AGRICOLA</u>	<u>BANCO EJIDAL</u>
1936	\$ 11 459 000	\$ 23 278 000
1938	\$ 11 500 000	\$ 63 442 000
1940	\$ 6 303 000	\$ 59 149 000

- 180) Véase la Estructura Administrativa del Ejecutivo Federal, integrada -- por sectores, en Carrillo Castro Alejandro; LA REFORMA ADMINISTRATIVA. INAP.MEXICO, 1973.
- 181) Aguilar Camín, op. cit. p. 28.
- 182) Discurso de Alvaro Obregón ante los exponentes de la Banca, Industria y Comercio en 1921, Véase Córdova La Ideología...op.cit. p. 271.

SEGUNDA PARTE.

- 183 Véase a Ricardo Pozas Horcasitas " Del desorden a la Crisis. 1920-1929" - p. 108. en Revista Mexicana de Sociología. Julio - sept. 1987. UNAM. 1987.
- 184) Véase los antecedentes y decreto de creación de la Comisión Federal de --- Electricidad en MATIP, El Sector Praestatal. pp. 41-42 y MATIP . La Ad--- Pública . Tomo 5 Volumen IV . pp. 229-231.
- 185) El ludo se puede ver en Romero Flores, Jesús . LA OBRA CONSTRUCTIVA DE LA--- REVOLUCION MEXICANA, Vol. III. pp. 89-91. Libro-Mex. Editores 1960. El De--- creto de la expropiación en MATIP, La Administración Pública. tomo 5 Vol.IV. pp. 301-302.
- 186) Informe Presidencial del 1o. de septiembre de 1937 Ibid. p. 239. También -- -Véase la Ley que crea el Departamento de Ferrocarriles Nacionales . pp.- - 297-299.
- 187) Véase a Solís Leopoldo. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA. Retrovisión y -- Perspectivas. pp. 223-230. Siglo XXI. México, 1976.
- 188) Véase Green Rosario. EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO DE MEXICO. 1940-1973. pp 124-131. El Colegio de México 1976.
- 189) Ibid. p. 148.
- 190) Ibid p. 151.
- 191) Véase a Wendell Karl Gordon Schaeffer. " LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICA--- NA". en aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, op.cit.- pp. 244-245.
- 192) Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, elaborado--- por la Comisión de Administración Pública a fines de 1967. Edición de la --- Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. pp. 25-31. México. 1977.
- 193) Padilla Aragón, Enrique. México: DESARROLLO CON POBREZA. Siglo XXI México--- 1976.
- 144) Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. "LA POLITICA ECONOMICA DEL NUE--- VO GOBIERNO. p. 15. México, 1971.
- 195) C. Gribomant y M. Rimez. "LA POLITICA ECONOMICA del Gobierno de Luis Eche--- verría" . en el trimestre Económico. Vol. XLIV No. 176. octubre-diciem--- bre 1977. pp. 792-795. Fondo de cultura Económica. México.
- 196) Ibid. p. 792.
- 197) Ib. pp. 813-817.
- 198) Green Rosario, op. cit. p. 189.

SEGUNDA PARTE.

- 199) Sexto Informe de Gobierno, Anexo histórico. p. 93.
- 200) Cuadernos de Renovación Nacional. DEUDA EXTERNA. op. cit. p. 26.
- 201) Ibid. p. 17.
- 202) León, Samuel, Germán Pérez. op. cit. pp. 566-569. Véase también: Krause-Enrique, Por una Democracia sin Adjetivos; Gabriel Gaid. "Un Presidente - Apostador"; Federico Reyes Heróles "F in de Sexenio. La apuesta al equilibrio". entre otros.
- 203) Calderón José María. "La Ruptura del Colaboracionismo de Clases y las perspectivas de la democracia". p. 122. en la obra Testimonios de la Crisis. -- Tomo II. La crisis del Estado de Bienestar Coedición. siglo XXI-UNAM. -- México. 1988.
- 204) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.
- 205) Miguel de la Madrid Hurtado. Sexto Informe de Gobierno.
- 206) Véase a Salinas de Gortari Carlos. Introducción a la obra CAMBIO ESTRUCTURAL EN MEXICO Y EL MUNDO . pp. 13-20. S.PP. -FCE. México 1987.
- 207) APERTURA COMERCIAL Y MODERNIZACION INDUSTRIAL. Cuadernos de Renovación Nacional . tomo X.
- 208) El Estado se retiró de la Industria Manufacturera no petrolera, en la producción de bienes de consumo duradero, de la industria automotriz, productos electrodomésticos, bienes de capital, industria textil, química básica y otras más.
Véase la conferencia del Secretario de la Controlaría General de la Federación, Ignacio Pichardo, el 14 de julio de 1988, principalmente los capítulos IV y V.
- 209) Una relación pormenorizada sobre los períodos, características y ciclos-- de la crisis económica en el período 1982-1988. se puede ver en Juan Castaings, José Kochen. "Las Etapas de la Recesión ", Esteban Romero H. y José J. García, "La Maraña de la Recesión. Crónica Sexenal". en la Sesión financiera de Excelsior- 29 noviembre de 1988.
- 210) Uvalle Berrones Ricardo. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL. p. 20. Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1988.
- 211) González Casanova, Pablo. La Democracia...Op.cit.
- 212) Aguilar Camín, op. cit. p. 220.
- 213) Calderon José Ma. "La Ruptura del... op. cit. p. 88.

SEGUNDA PARTE.

- 214) Aguilar Camín. op. cit. p. 58.
- 215) Ibid.
- 216) Calderón José Ma. op. cit. p. 88.
- 217) Avilés Victor, " La mano de obra mexicana más barata que en Taiwán " - La Jornada , 9 de octubre 1984.
- 218) "Los Años Ochenta trajeron un auge sin precedentes en la Economía informal, que pasó de un valor nominal de 59 mil millones de pesos en 1970, - a un valor de 11 billones 724 mil 500 millones de pesos en 1985, es -- decir de un valor equivalente al 13.5% del pib en 1970 a otro de 25.7%-- en 1985". Aguilar Camín. op. cit. p. 40.
- 219) Ruiz Durán, Clemente, "México: The transfer problem. Profits and welfare". Citado por Cordera Rolando. "La estrategia y - la esperanza" p. 47 en el Economista Mexicano vol. XX núm. 43 octubre de 1988 - marzo 1989.

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

Aguilar Camín, Héctor
DESPUES DEL MILAGRO
Cal y Arena, México 1988

Almada, Carlos
LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO
INAP, México 1980

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
"LA POLITICA ECONOMICA DEL NUEVO GOBIERNO"
México, 1971

Barragán Barragán, José
INTRODUCCION AL FEDERALISMO. LA FORMACION DE LOS PODERES EN 1824
UNAM, México 1978.

Barry Carr.
EL MOVIMIENTO OBRERO Y LA POLITICA EN MEXICO 1910-1929
Sep-Setentas, núm. 257. México 1976.

Cabrera, Luis
LA REVOLUCION ES LA REVOLUCION. DOCUMENTOS
GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA 1984.

Calderón, José María
GENESIS DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO
El Caballito, México 1972.

Carpizo, Jorge
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO
UNAM. 1973

Carrillo Castro, Alejandro
LA REFORMA ADMINISTRATIVA
INAP. México 1973

Carrillo Prieto, Ignacio
LA IDEOLOGIA JURIDICA EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO MEXICANO
1812-1824 UNAM. México 1981.

Castañeda Batres, Oscar
LA CONVENCION DE LONDRES. PUBLICADO POR LA SOCIEDAD MEXICANA -
DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA 1962.

CONSTITUCION DE LA CONFEDERACION DE TRABAJADORES MEXICANOS. EN
EL CINCUENTENARIO DE SU FORMACION.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Me-
xicana, México 1986.

Cordova, Arnaldo
LA POLITICA DE MASAS DEL CARDENISMO
Era, México 1981.

Cordova, Arnaldo
LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA
Era. 1974 México.

Cosío Villegas, Daniel
EL SISTEMA POLITICO MEXICANO
Joaquín Mortiz, México 1973

Costeloe Michael P.
LA PRIMERA REPUBLICA FEDERAL EN MEXICO (1824-1835)
FCE. México 1983.

Chardenagor, Andre
RAZON DE SER DEL PARLAMENTO LI, LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS
México 1982.

De la Peña, Sergio
LA FORMACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO
Siglo XXI. México 1981.

De Paula de Arrangoiz, Francisco
MEXICO DESDE 1808 a 1867
Porrúa, México 1974.

Flores Caballero, Romeo
ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO
INAP. México 1982.

Fraga Cabino
DERECHO ADMINISTRATIVO
Porrúa, México 1975.

Garrido, Luis Javier
EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA
Siglo XXI, México 1982.

González Casanova, Pablo
LA DEMOCRACIA EN MEXICO
Era. México 1972.

González Casanova, Pablo (Coordinador), et. al.
LAS ELECCIONES EN MEXICO, EVOLUCION Y PERSPECTIVAS.
Siglo XXI México 1985.

González Dropez, Manuel

LA INTERVENCION FEDERAL EN LA DESAPARICION DE PODERES
UNAM. 1983.

Green Rosario

EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO DE MEXICO 1940-1973
El Colegio de México 1976.

Gutierrez Estrada, José María

DOCUMENTOS DE LA EPOCA. 1840-1850

Del Ceham, Secretaría de la Reforma Agraria
México 1981.

Gutierrez Salazar, Sergio E.

DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESTADOS Y MUNICIPIOS
Serie Praxis núm. 39 INAP. México.

Hansen, Roger

LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO
Siglo XXI México 1973.

Juárez, Benito

APUNTES PARA MIS HIJOS. TEXTOS, DOCUMENTOS, DISCURSOS
Biblioteca del Estudiante Universitario núm. 99 UNAM 1972.

Lajous, Alejandra

LOS ORIGENES DEL PARTIDO UNICO EN MEXICO
UNAM. México 1981.

Lares, Teodosio

LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNAM 1970.

Lee Benson, Nettie

LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO.
El Colegio de México, 1955.

López Camara, Francisco

LA ESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO EN LA EPOCA DE LA
REFORMA.
Siglo XXI. México.

Lozoya Díaz, Rafael

LA CRISIS OBREGON-CALLES Y EL ESTADO MEXICANO
Siglo XXI México 1980.

Macgregor, Josefina

LA XXVI LEGISLATURA. UN EPISODIO EN LA VIDA LEGISLATIVA DE ME-
XICO. CAMARA DE DIPUTADOS.
México 1983.

Matute, Alvaro

MEXICO EN EL SIGLO XIX. LECTURAS UNIVERSITARIAS No. 12
UNAM 1973.

Medina, Luis

EVOLUCION ELECTORAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO
Secretaría de Gobernación
Comisión Federal Electoral.
México, 1978.

Meyer Jean

ESTADO Y SOCIEDAD CON CALLES. HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICA
NA No. 11. EL COLEGIO DE MEXICO 1977.

Molina Enríquez, Andrés

LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES. Versión sintetizada. Edición
del PRI. México, 1986.

Morales, Francisco

CLERO Y POLITICA EN MEXICO 1767-1834

Ed. Sep. Setentas No. 224, México 1975

Macías, Anna

GENESIS DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL EN MEXICO 1808-1820

Ed. Sept. Setemtas-

México, 1973.

Noriega, Alfonso

EL PENSAMIENTO CONSERVADOR Y EL CONSERVADURISMO MEXICANO

UNAM 1972.

Otero, Mariano

ENSAYO SOBR EL VERDADERO ESTADO DE LA CUESTION SOCIAL Y POLITICA QUE SE AGITA EN LA REPUBLICA MEXICANA.

Edición del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. CEHAM. S.R.A. 1981

Padilla Aragón, Enrique

MEXICO: DESARROLLO CON POBREZA

Siglo XXI. México 1976.

Pierre Joseph. Proudhon

EL PRINCIPIO FEDERATIVO

Editorial Nacional Madrid 1967

Potash, Robert

EL BANCO DE AVIO DE MEXICO, EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA 1821-1846

FCE. México 1959.

Powell. T.G.

EL LIBERALISMO Y EL CAMPESINADO EN EL CENTRO DE MEXICO

(1850-1876) Colec. Sep. Setentas. num. 122, México 1974.

Rabasa, Emilio
LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA
Ed. Porrúa, México 1982.

Reyes Heróles, Jesús
EL LIBERALISMO MEXICANO (3 VOLUMENES)
FCE. México 1982.

Reynolds, Clark W.
LA ECONOMIA MEXICANA EN EL SIGLO XX
ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO
FCE. México 1972.

Rodríguez Araujo, Octavio
LA REFORMA POLITICA Y LOS PARTIDOS EN MEXICO
Ed. Siglo XXI, México 1979.

Romero Flores, Jesús
LA OBRA CONSTRUCTIVA DE LA REVOLUCION MEXICANA
Libro-Mex. Editores. México 1960.

Sayeg Helú, Jorge
EL NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA
Ed. Sep. Setentas No. 159. México 1976.

Secretaría de Gobernación
MEMORIA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION (SEPT. 1937-AGOSTO 1938)
México 1938.

Secretaría de Gobernación
CUADERNOS DE RENOVACION NACIONAL 16 VOLUMENES
México 1988

Secretaría de la Presidencia
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA EPOCA DE JUAREZ
México 1973.

Secretaría de la Presidencia
MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, (MATIP)
15 VOLUMENES.
México, 1976.

Sierra, Carlos
GUADALUPE VICTORIA. (LIBERTADOR Y GOBERNANTE) COMISION NACIONAL
PARA LA CONMEMORACION DEL SESQUICENTENARIO DE LA REPUBLICA FE-
DERAL Y DEL CENTENARIO DE LA RESTAURACION DEL SENADO.
México 1974.

Sierra, Carlos J.
LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824
Editado por el D.D.F. México 1983.

Sierra, Justo
EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO
UNAM. México 1977.

Silva Hersog Jesús
BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA (2VOLUMENES)
FCE. México 1970

Solís, Leopoldo
LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA
RETROVISION Y PERSPECTIVAS
Siglo XXI. México 1976.

Tamayo, Jesús y Contreras, Mario
MEXICO EN EL SIGLO XX. ANTOLOGIA DE TEXTOS Y DOCUMENTOS
LECTURAS UNIVERSITARIAS NUM. 22. UNAM. México 1976.

Tena Ramírez, Felipe
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1983
Ed. Porrúa. México 1983

Teresa de Mier, Servando
HISTORIA DE LA REVOLUCION DE LA NUEVA ESPAÑA (2 TOMOS)
Edición facsimilar del Instituto Mexicano del Seguro Social -
1982.

Timothy E., Anna
LA CAIDA DEL GOBIERNO ESPAÑOL EN LA CIUDAD DE MEXICO.
FCE. México 1981

Uvalle Berrones, Ricardo
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL
REVISTA DEL COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRA
CION PUBLICA. México 1988.

Vernon, Raymond
EL DILEMA DEL DESARROLLO MEXICANO
Ed. Diana. México 1962

Villoro, Luis
EL PROCESO IDEOLOGICO DE LA REVOLUCION DE INDEPENDENCIA
UNAM. México 1981.

Zarco, Francisco
HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1856-1857
Edición preparada por la Secretaría de Gobernación. México 1976.

Zavala, Lorenzo de
PAGINAS ESCOGIDAS
Biblioteca del Estudiante Universitario No. 66
UNAM. México 1972.

Varios Autores
CAMBIO ESTRUCTURAL EN MEXICO Y EL MUNDO
S.P.P. FCE. México 1987.

Varios Autores
HISTORIA GENERAL DE MEXICO
EL COLEGIO DE MEXICO. 1981.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXI-
CANA.

LEYES ORGANICAS DEL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA
DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.

A R T I C U L O S ,

Alaman, Lucas

"Exámen de la Organización General de la Administración Pública".
(1238) Rev. Admon. Pública No. 50, INAP, México, 1982.

Aviles Victor,

"La mano de Obra Mexicana mas barata que en Taiwán"
La Jornada, 9 de octubre 1984.

Barros Morcasitas, José L.

"El Bandolerismo: Notas sobre una Secuela de las Guerras de Independencia" en el Estado Mexicano en el siglo XIX Rev. Estudios Políticos Vol. 1, Abril-Junio 1983 núm. 2, Unam, México.

Cabrera, Luis.

"La Misión Constitucional del Procurador de la República". En la obra El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917.- INEHRM. 1987.

Carpizo, Jorge

"El Sistema Federal Mexicano" en su obra Estudios Constitucionales UNAM 1983.

Carpizo Jorge.

"La Reforma Política Mexicana de 1977". En estudios Constitucionales. UNAM 1983. México.

Carrillo Flores, Antonio

"Las Facultades Constitucionales del Estado Federal Mexicano en materia Económica". Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917. INEHRM.

Calderón, José María

"LA RUPTURA DEL COLABORACIONISMO DE CLASES Y LAS PERSPECTIVAS - DE LA DEMOCRACIA". EN LA OBRA TESTIMONIOS DE LA CRISIS. TOMO II LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Siglo XXI UNAM. México 1988.

Castaigns, Juan y Kochen, José.

"Las Etapas de la Recesión" Esteban Romero H. y José J. García

"La Maraña de la Recesión. Crónica Sexenal" Excelsior 29 noviembre de 1988. Sección Financiera.

Cosío Villegas, Daniel

"La Crisis de México" Cuadernos Americanos, Vol. XXXII Marzo-Abril 1947 México.

Chanes Nieto, José

"Administración Dictatorial" Rev. de Admon. Pública 53, Enero-Marzo 1983 INAP.

De Andrea, Francisco José

"Los Partidos Políticos en la Constitución Mexicana de 1917" -- En la obra el Constitucionalismo en el Postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después, tomo VI. UNAM -- 1988.

Fix Zamudio, Hector

"EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y LA DIVISION DE PODERES EL ORDENAMIENTO MEXICANO" PONENCIA PRESENTADA EN LA MASA LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES. 30 de abril de 1979. UNAM.

Garduño Valero, Guillermo

"Cambiantes Políticas Corporativas frente a los Trabajadores" en Excelsior 10 de octubre de 1987 pag. 1 sección metropolitana

Garrido Luis Javier

"El Partido del Estado ante la Sucesión Presidencial en México" Revista Mexicana de Sociología Jul-Sept. 1987 UNAM.

González Oropeza, Manuel

"El Poder de los Gobernadores" en las Elecciones en México
Ed. siglo XXI México 1985.

Gribomant C. y M. Rimez.

"La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría" en el
Trimestre económico. Vol. XLIV No. 176. oct.-dic. 1977. FCE.

Hernández Campos, Jorge

"El Constitucionalismo" En el Sistema Mexicano, Revista Nueva
Política No. 2, abril-junio 1976. FCE.

Lajous, Alejandra

"La Crítica al Presidencialismo como Escape" en Revista Nexos-
129, septiembre de 1988 México.

Lugo Gil Humberto.

"Informe de Actividades de la LII Legislatura" Leído en el sa-
lón verde del Palacio Legislativo de San Lázaro el 14 de agos-
to de 1985.

Márquez Padilla, Paz Consuelo

"Construyendo un Estado: Alianzas y Compromisos" Rev. Estudios
Políticos NO. 2.

Paoli Boli, Francisco José

"Legislación y Proceso Político 1917-1982" En las Elecciones -
en México. Evolución y Perspectivas. siglo XXI UNAM. 1985.

Pérez Nieto Castro, Leonel.

"La Facultad de Celebración de Tratados como Síntoma de la Pre-
ponderancia del Poder Ejecutivo. El caso de México" En la obra
el Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica UNAM, 1977.

Pichardo Pagaza, Ignacio

"El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales (el
caso de México)" Conferencia sustentada el 14 de julio de 1988.
Secretaría de la Contraloría de la Federación.

Portes Gil, Emilio

"La Misión Constitucional del Procurador General de la República" El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917. INEHRM.

Pozas Horcasitas Ricardo

"Del Desorden a la Crisis 1920-1929" Revista Mexicana de Sociología. Julio-sept. 1987. UNAM, 1987.

Reynolds. Clark W.

"Porque el Desarrollo Estabilizador fue en Realidad desestabilizador" en el trimestre económico. XLIV (4) octubre-diciembre de 1977. FCE. México.

Rosenzweig, Fernando

"El Desarrollo económico en México. (1877-1911)" En el Trimestre económico Vol. XXXII No. 127 julio-septiembre 1965.

Rubio F., Luis.

"Hacia un Nuevo Pacto Social" en Revista Nexos núm. 122, febrero de 1988 p. 45, México.

Ruiz, Eduardo

"Las Secretarías de Estado" En revista de Administración pública, edición especial en Memoria de Gabino Fraga. INAP. México-1982.

Saéz Pueyo, Carmen

"Notas Sobre la Formación del Estado Nacional en el Siglo XIX." Revista Estudios Políticos Vol. 2 abril-junio 1983. UNAM.

Segovia, Rafael

"La Reforma Democrática" Revista nexos, octubre de 1987.

Sevilla, Carlos

"El Bonapartismo en México" Revista de Admon. Pública (RAP) - núm. 52 oct.-dic. 1982. INAP. México.

Solis Leopoldo,

"Comportamiento de la Economía Mexicana a partir de 1910" En la obra México, 75 años de Revolución Desarrollo Económico volumen II FCE. México 1988.

Spencer Goodspeed, Stephen.

"El papel del Ejecutivo en México" en la obra aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros) Secretaría de la Presidencia 1976.

Stavenhagen, Rodolfo

"Reflexiones sobre el Proceso Político Actual" en la Revista Nueva Política núm. 2 El sistema Mexicano. FCE. 1976.

Trejo Delarbe, Raúl

"La Parálisis Obrera" en nexos núm. 112, abril de 1987.

Wendell Karl, Gordon Schaeffer.

"La Administración Pública Mexicana" Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, Op. CIT.