

24/10

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL CONTROL POLITICO Y EL
PRESIDENCIALISMO EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

J. GUADALUPE SANCHEZ MAYA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCCION | 1 |
|--------------------|---|

CAPITULO PRIMERO

PODER POLITICO, SISTEMA POLITICO Y REPRESENTACION POPULAR

| | |
|--|----|
| 1.- CONCEPTO DE PODER POLITICO | 5 |
| 2.- SISTEMA POLITICO | 6 |
| 3.- REPRESENTACION POPULAR Y DEMOCRACIA | 7 |
| 4.- EVOLUCION HISTORICA DE LA REPRESENTACION POPULAR ... | 11 |
| 4.1 GRECIA | 12 |
| 4.2 LA REPRESENTACION POPULAR EN LA DEMOCRACIA LIBERAL . | 13 |
| 4.3 CAUSAS DE LA PERSONALIZACION DEL PODER Y LA DECADEN- CIA DE LA REPRESENTACION POPULAR | 16 |
| 4.4 REPERCUSION NACIONAL E INTERDEPENDENCIA DE LOS PAI-- SES | 18 |
| 4.5 DESCONCIENTIZACION..... | 20 |
| 4.6 REACCION A LA SOCIEDAD DE MASAS | 22 |
| 4.7 IMPULSO DE LA PROPAGANDA | 22 |
| 4.8 EXIGENCIA DE LA TELEVISION | 23 |
| 5.- OBSERVACIONES SOBRE LA PERSONALIZACION DEL PODER EN- MEXICO | 24 |
| 6.- FUNCIONES DE LA REPRESENTACION POPULAR | 27 |
| 6.1 LEGISLAR | 28 |
| 6.2 FUNCION SIMBOLICA | 30 |

| | | |
|-----|---|----|
| 6.3 | ELEMENTO DE LA DIVISION VERTICAL DEL PODER | 32 |
| 6.4 | CONTROLAR Y GESTIONAR | 33 |
| 6.5 | FUNCION PEDAGOGICA | 35 |
| 6.6 | FUNCIONES DE LOS REPRESENTANTES POPULARES DE LA -- OPOSICION | 36 |

CAPITULO SEGUNDO

EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

| | | |
|-----|--|----|
| 1.- | LA DIVISION DE PODERES | 40 |
| 2.- | MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES ... | 45 |
| 3.- | PREPONDERANCIA DEL PODER EJECUTIVO | 56 |

CAPITULO TERCERO

EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

| | | |
|-----|---|----|
| 1.- | PODER REAL Y PODER FORMAL | 61 |
| 2.- | PROCESO DE CONSOLIDACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXI_ CANO | 67 |
| 3.- | EL CONTROL POLITICO Y EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO | 86 |

CAPITULO CUARTO

EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO 1958-1976

| | | |
|-----|---|-----|
| 1.- | EL PERIODO PRESIDENCIAL 1958-1964 | 94 |
| 2.- | EL PERIODO PRESIDENCIAL 1964-1970 | 101 |
| 3.- | EL PERIODO PRESIDENCIAL 1970-1976 | 117 |

| | |
|-----------------------|-----|
| CONCLUSIONES | 148 |
| INDICE DE CITAS | 151 |
| BIBLIOGRAFIA | 153 |

INTRODUCCION

El objetivo que se trata de alcanzar a través del presente estudio, es descubrir de una forma más precisa y clara, lo que todos conocemos o creemos conocer "El Ejercicio del Poder Gubernamental", pues cierto es que a todos nos afecta y difícilmente lo podemos ignorar.

En México, el ejercicio de dicho poder ha dejado una huella muy profunda en nuestro pueblo, hemos pasado desde los carismáticos caudillos hasta los presidentes institucionales, conciliadores de intereses.

Durante la guerra de independencia, la personalización del Poder encuentra su marco ideal para continuar. Son momentos de crisis en las que decisiones urgentes no pueden depender de complicados sistemas de decisión: legislar, juzgar y dirigir la guerra son funciones del caudillo.

En la época independiente, los grupos conservadores nacionales y los imperialistas europeos propiciaron la personalización del poder en Benito Juárez. Tras el paréntesis de Lerdo de Tejada, éste recayó en Porfirio Díaz, detentando el poder por muchos años.

La revolución es un nuevo período de crisis, período

que, como dice J. Maritain es el de los servidores inspirados, el de los profetas del pueblo. La lucha armada es la cuna del jefe heróico, del caudillo; y cuando el poder de éste se institucionaliza aparece, como lo asegura Arnaldo Córdova, el Presidencialismo Constitucional.

Los constituyentes de 1917 elaboraron una Constitución con un presidente fuerte y un congreso subordinado, emergiendo de hecho un predominio del ejecutivo sobre los otros poderes (legislativo y judicial).

Tras el movimiento armado, ya una vez institucionalizado el Presidencialismo; el Ejecutivo se ve en la necesidad de crear toda una infraestructura que penda directamente de él, para el ejercicio de sus funciones.

En este trabajo, seguiremos el proceso de evolución de dicha infraestructura, partiendo del papel que desempeña nuestra representación popular, el principio de División de Poderes, la Personalización del Poder y Predominio del Poder Ejecutivo, hasta llegar a lo que constituye actualmente la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, Titular del Poder Ejecutivo, emerge de un partido político que se ha mantenido en el poder los últimos 40 años, y como militante del mismo, para

no perder esa posición, ejercitará el poder político, pero....

¿Quién ejerce dicho poder, y en que consiste?

¿Quién gobierna en México?

¿Quién ejerce el Poder Formal y el Poder Real en México?

¿Que es la Presidencia de la Republica?

A la respuesta de las interrogantes enunciadas pretendemos llegar.

CAPITULO PRIMERO

PODER POLITICO, SISTEMA POLITICO Y REPRESENTACION POPULAR

1. CONCEPTO DE PODER POLITICO

El Poder Político esta constituido "Por el conjunto de Instituciones relativas a la autoridad, es decir a la dominación de ciertos hombres sobre otros, se excluyen de él las simples relaciones desiguales que no poseen en ellas mismas - un carácter Institucional o que no provienen de una Institu - ción". (1)

Para entender cabalmente el concepto de Poder Político, hemos de distinguir entre Instituciones y Relaciones, sobre dos criterios complementarios: uno material y otro constituido por representaciones colectivas y creencias.

Desde el punto de vista material se llaman "Relaciones" a los "Contactos Humanos que no se asemejan a ningún modelo preexistente y que no tienden a prolongarse en modelos - duraderos; las relaciones tienen así un carácter ocasional, - efímero, inestable. Por el contrario, se llaman Institucio - nes a unas especies de modelos de relaciones, que sirven de - moldes por establecer contactos concretos. Estos contactos - poseen así caracteres de estabilidad, de duración, de cohe - - sión". (2)

El Poder es un fenómeno sentido como tal, tanto por

los que lo obedecen como por los que lo ejercen; no es entonces un simple fenómeno material, una dominación de hecho. Es también un fenómeno psicológico.

Aquí encontramos el concepto de legitimidad que es el que precisamente distingue al Poder de las Relaciones de Autoridad.

Ambos fenómenos están ligados porque la estabilidad, la duración y la vinculación a un modelo estructural engendran el sentimiento de legitimidad.

2. SISTEMA POLITICO

El conjunto de Instituciones Políticas en vigor en un país y momento dado, constituyen un "Régimen Político" o "Sistema Político". En este sentido, los regímenes políticos constituyen conjuntos coherentes y coordinados de Instituciones, en los que es difícil separar los distintos elementos. Hay una estrecha interdependencia entre todas las Instituciones de un mismo Régimen, como la hay también entre el Régimen Político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve.

Coincidiendo con el francés Maurice Duverger, soña-

lamos que México puede clasificarse entre los regímenes inter-
mediarios, entre la Dictadura y la Democracia Occidental.

Su aspecto dictatorial, se debe a un sistema de partido dominante que nos ha llevado a un proceso de Consolidación del Presidencialismo Mexicano.

3. REPRESENTACION POPULAR Y DEMOCRACIA

La representación popular está indisolublemente ligada al concepto de democracia. Esta vinculación se remonta a la Grecia esplendorosa de Platón y Aristóteles, donde los primeros politólogos especulaban sobre las formas estatales, mismas que definían por el número de los que ejercían el poder: monarquía, aristocracia y democracia se singularizaban por ser una, varias o muchas personas las que participaban en la conducción de los asuntos públicos, ya Platón nos describía esas maravillosas asambleas: "...cuando el debate se refiere al gobierno general de la ciudad, cualquiera se levanta y da su consejo, sea un carpintero, un herrero o un trabajador del cuero, un mercader o un capitán de barco, ricos o pobres, nobles o humildes". (3)

El constitucionalismo tradicional de los siglos XVI y XVII tiene su culminación en el "Estado de Derecho" de Montesquieu. Su tesis de la división de poderes como la mejor me-

dida en contra del absolutismo, es la máxima conquista de la filosofía política de la democracia liberal-pluralista.

Sin embargo, los factores reales de poder, son poco sentimentales, desechan con facilidad las soluciones que a pesar de su tradición histórica o su contundencia teórica y práctica, no sirvan para conservar y desarrollar sus beneficios. Es decir, la dinámica económica y social ha desbordado este hermoso mito de las asambleas y de la representación popular, y nadie duda en la actualidad que, en prácticamente en todos los países, y fundamentalmente en los subdesarrollados, el cuerpo legislativo está en quiebra.

Por diversas circunstancias, el Poder Ejecutivo ha acrecentado sus funciones a costa de las cámaras populares, reduciéndolas, según la frase afortunada de Lasky a "máquinas de registrar que reproducen más o menos pasivamente las decisiones adoptadas en otros lugares".

Ahora bien, hay algo también irrefutable, a pesar de la frágil existencia de los Parlamentos, y aún observando su cada vez menor peso político en la estructura y en la actividad del poder, no hay Estado que se pretenda democrático y popular que se atreva a terminar con su existencia agónica. ¿Se deberá a un propósito propagandístico de mantener la vieja imagen de la división y de control de poderes? ¿O se deberá, tal-

vez, a que la representación popular sigue cumpliendo con funciones bien prácticas que colaboran a la conservación y buen funcionamiento de una comunidad y un gobierno?

Las respuestas a este respecto se han caracterizado más bien por su tono maniqueísta e ideológico. Los que pretenden aprovechar la autoridad histórica de los griegos, la lógica determinante de los enciclopedistas para seguir sosteniendo la antigua tesis liberal del Poder Legislativo como instrumento de control del gobierno, y el otro sector de impugnadores - que reduce a los parlamentarios a la ofensa de "perrillos falderos" del trabajo del Ejecutivo.

El sistema, al mismo tiempo, guarda una actitud discreta respecto a las verdaderas funciones del Congreso y sus miembros. Ante alguna insistencia proveniente de los medios de comunicación o de algún sector de la opinión pública, la respuesta la constituye el estereotipo elemental de las primeras lecciones de civismo: "El poder legislativo hace las leyes".

En realidad, esta falta de ventilación pública de las auténticas tareas de los diputados y senadores en la vida de un gobierno, ha representado un flaco favor a los legisladores. Blanco fácil de la crítica indiscriminada: "flojos", "incondicionales", "borregos", "levantadores de mano", etc., son-

algunos de los epítetos que se agregan a una de las actividades de menor reconocimiento social en la jerarquía gubernamental.

El resultado ha sido que la principal de las funciones de la representación plural, como es la de crear la legitimación para la clase en el poder, sirve precisamente al contrario, como una prueba de la inutilidad del voto, de la impotencia de los ciudadanos, del monopolio del poder y, lo que es peor, y más peligroso, de lo estéril de las instituciones democráticas.

Por tal motivo, independientemente de la postura que se sostenga sobre la validez de la existencia o desaparición del Parlamento, resulta indispensable precisar con autenticidad los verdaderos alcances de la función de los representantes del pueblo, pues la defensa idealizada, la crítica totalizante o el disimulo, no son buenos servidores del ideal democrático: de obtener la participación efectiva de todos los ciudadanos, en la discusión y la toma de decisiones del poder público.

En este trabajo trataremos de deslindar las funciones de la representación popular, hablaremos del Parlamento, entendiendo por éste, y discúlpese la obviedad, la representación tanto de la ciudadanía en su unidad global, como la de --

los Estados miembros de la República Federal. Analizaremos -- brevemente el origen y la evolución de las facultades de las - Asambleas Populares en favor del Ejecutivo, el papel al que ha quedado reducido al Parlamento, y haremos un diagnóstico de -- cuál es su porvenir en los Estados modernos.

Es necesario manifestar, por último, que todas las-- consideraciones están de alguna manera ligadas a la situación de México y a la práctica concreta de su actividad política, y que nuestro objetivo es aportar elementos para el mejor cono-- cimiento de la estructura política del país.

4. EVOLUCION HISTORICA DE LA REPRESENTACION POPULAR

El análisis de la evolución histórica de la represen-- tación popular resulta especialmente importante, no sólo por-- que a través de su estudio podemos comprender mejor las causas de su debilitamiento en las relaciones modernas de poder, sino porque además nos permite revelar lo tendencioso de algunas -- críticas, de aquéllos que basados en desproporcionadas diferen-- cias entre las funciones de las antiguas asambleas populares y las vigentes, añoran la implantación de instituciones con fa-- cultades semejantes, o presentan esas diferencias como enésimo argumento en contra de la golpeada reputación de los congresis-- tas, sin tomar en cuenta que cualquier propuesta de extinción-- o reforma del Poder Legislativo debe fundamentarse, más que en

base a la nostalgia, de acuerdo a las nuevas relaciones materiales de producción.

4.1 GRECIA

Es reconocido por los autores, que la primera formación social pre-moderna en la que se ubica el nacimiento de la representación popular, es la polis griega. Toda vez, existen diferencias profundas entre este sistema, y lo que ahora acostumbramos llamar democracia. En primer término, gracias a las dimensiones demográficas y geográficas de la polis, los griegos podían practicar una democracia directa, en la que los ciudadanos reunidos en asambleas, participaban real y personalmente en las decisiones públicas. En esta organización política no era posible establecer una auténtica diferencia entre gobernantes y gobernados. En las democracias actuales, el ciudadano otorga su poder a un representante que supuestamente ejerce el derecho que le corresponde como miembro de la comunidad.

Este proceso de autogestión de las llamadas democracias "originales", exigía que los griegos se dedicaran de tiempo completo a la política, lo que podían hacer apoyados en una estructura social basada en la esclavitud. A la larga, esto redundó en un exceso de atención a los asuntos del gobierno y en un descuido a las necesidades económicas. La lucha de clases terminó por destruir este paraíso de los políticos.

En segundo término, la idea de libertad era diferente en la concepción griega y en la moderna. Para el ciudadano antiguo, la libertad no significaba la existencia de determinados derechos personales frente al Estado: el individuo se encontraba inmerso dentro de la polis y si las decisiones se tomaban colectivamente no había por qué respetarle un marco de independencia. En el concepto moderno de libertad, el ciudadano no tiene derecho a participar directa o indirectamente en la formación de una ley o en un referéndum, pero tiene también el derecho de oponerse a ella aún después de ser aprobada. Hay una existencia propia del individuo que no puede ser absorbida por el organismo público.

Ahora bien, la polis griega es un ideal de representación popular perdido para siempre, no sólo por las dimensiones demográficas y geográficas desbordadas en la época actual, no por las facilidades que otorgaba la estructura social esclavista o la inexistencia de derechos individuales, hoy por hoy moralmente imposible, sino además porque el concepto de pueblo y por lo tanto de integración de las Asambleas, se limitaba en la antigüedad a los ciudadanos libres, lo que se opondría radicalmente a una de las mayores conquistas de la democracia pluralista, como es el sufragio universal.

4.2. LA REPRESENTACION POPULAR EN LA DEMOCRACIA LIBERAL

Cuando el Renacimiento trastorna, al negar los valores

res de la estructura social, el orden establecido, el vasallo logra romper las ataduras que le restringían su autonomía a -- cambio de la seguridad y la fuente de trabajo que tenía como -- siervo de la gleba. Reivindicada la opción individual de ofre cer su fuerza laboral, ya no como integrante de alguna orden, -- sino libremente al capitalista que quisiera emplearla, no sólo modificó las reglas del juego económico, sino que transformó -- su idea de Estado, para ponerla acorde a su nueva condición de hombre independiente. Así, al enriquecerse las alternativas -- de participación popular en la producción material, éstas de-- bieron extenderse a las relaciones políticas.

Aparece pues, la democracia liberal y pluralista como la consecuencia y el complemento lógico de una sociedad económica competitiva. El progreso, empujado por las colectividades, propicia el nacimiento de nuevas clases sociales: -- burguesía y proletariado; cada una con sus particulares inter es. Se instaura el sistema de partidos, de la misma forma -- como la base y el reflejo institucional de los diversos grupos que intervienen en el mercado.

El hombre adquiere fé en sí mismo, se siente capaz -- de contratar su fuerza laboral, sin necesidad de hipotecar su libertad a ninguna comunidad; de emprender negocios, de gene -- rar otro tipo de riqueza que la reconocida propiedad territo-- rial. Políticamente, esa confianza en su propia capacidad se-

traduce en el derecho de opinar sobre el gobierno y de participar en su funcionamiento.

Sin embargo, el monarca no estaba dispuesto a ceder sus facultades fácilmente. Durante un buen número de años, a lo largo del siglo XII, los delegados del pueblo se limitaron más a escuchar las admoniciones de la realeza que a denunciar las violencias graves de la función gubernamental o a defender algunos privilegios locales.

En la medida que se incrementa el poder económico de la burguesía, aumenta la presión de la representación "popular" para participar en la fijación de los impuestos, para finalmente reivindicar el derecho de controlar los ingresos y gastos del Estado, así como para fijar de una manera general las reglas del juego económico que mejor permitieran el desarrollo de las actividades comerciales y financieras. El poder del Ejecutivo y del gobierno quedó poco a poco confinado a funciones de administración burocrática secundaria.

Era tan insignificante el papel del Estado en el capitalismo liberal, que muchos pensaban que los presidentes, ministros y monarcas fuertes habían sido sepultados para siempre. Un politólogo vaticinó a fines del siglo XVIII, que en muy pocos años sólo quedarían cinco reyes en el mundo: los cuatro de la baraja y el de Inglaterra. No contaba con los que

llama el escritor inglés F. Beneny "monarcas Elegidos", o con-
los "Monarcas Republicanos" que designa Duverger, o los "Monar-
cas Sexenales" que bautizaba Daniel Cosío Villegas; es decir, -
ejecutivos que a costa de la disminución de las facultades de-
la representación popular, concentran el poder en sus manos, y
lo que es más dramático, lo reciben o pierden a través de pro-
cedimientos aparentemente democráticos.

4.3 CAUSAS DE LA PERSONALIZACION DEL PODER Y LA DECADENCIA -- DE LA REPRESENTACION POPULAR.

a) Cambio de Marco Económico y Nueva Técnica Gubernamental -
Es necesario subrayar que la trascendencia de la representa-
ción popular en la democracia burguesa como su irrelevancia en-
la época actual, no ha dependido de la valentía, la pusilanimi-
dad, la competencia o torpeza de los miembros de las Asambleas-
Simplemente que el auge de la representación popular coincide--
con la estructura de un capitalismo liberal que tiene la nece-
sidad de un poder estatal mantenido a raya en su papel de in --
terventor, y el encumbramiento de un Ejecutivo fuerte, corres-
ponde a su vez, a las nuevas estructuras capitalistas fundamen-
tadas sobre grandes unidades de producción que no se prestan a-
la inestabilidad e incertidumbre de un posible equilibrio de --
poderes.

El nuevo marco económico somete al Estado a la nece -

idad de contar con una gran capacidad técnica y celeridad en la toma de decisiones. Exigencias que frecuentemente son incapaces de cumplir los cuerpos legislativos. Tanto por la composición de las Asambleas populares, con miembros reclutados entre grupos sociales medios poco especializados, como por procedimientos legislativos necesariamente tardados.

Duverger al respecto señala que las monarquías republicanas corresponden a un nuevo tipo de capitalismo monopolístico de Estado. De la misma forma que las decisiones de las grandes firmas exigen una suma de informaciones de diversos especialistas y de un hombre que decide en última instancia, el monarca elegido también se rodea, según término de John Henneth Galbraith, de toda una tecnoestructura que pone a su disposición todos los medios de información que requiere.

Efectivamente al ampliar el Estado su campo de acción, sus decisiones sólo tienen la posibilidad de ser expeditas en razón directa de que sea un sólo hombre quien recopile la información de diversos órganos, la estudie, reflexione e imparta el orden. Un órgano colegiado, además de diluir la responsabilidad, retrasaría la toma de decisiones con conocimiento casi siempre parcial de sus miembros.

Sin embargo, la personalización del poder y el consiguiente cumplimiento de las exigencias de la tecnoestructura

actual del capitalismo, no sólo es fomentada por la iniciativa privada, sino también por el pueblo, pues existe un temor fundado: las posibilidades de cambio y de progreso por los cauces legales, están representadas por el Ejecutivo, restarle fuerza a éste, cuando no aparece a la vista actualmente fuerza alguna que lo supla con creces, acumularía beneficios no para la comunidad, sino para sus, en ocasiones, efectivos, tenaces y coherentes rivales: los grandes empresarios nacionales y transnacionales.

Conscientes, tal vez, de esta situación nuestros -- constituyentes hicieron del Ejecutivo: "propietario de propietarios", concediéndole a él, y no a la Asamblea popular, grandes facultades para que creara y reglamentara los dominios de la nación. (4)

4.4. REPERCUSION NACIONAL E INTERDEPENDENCIA DE LOS PAISES

La afirmación de que la causa principal de las monarquías republicanas es un nuevo capitalismo dominado por las -- grandes empresas, aunque es valedero, no parece ser ni la razón única ni la vertebral de esta forma de gobierno, en virtud de que la concentración del poder en una persona se da prácticamente en todos los Estados y bajo todos los sistemas políticos y no exclusivamente en las democracias burguesas. Ahora -- bien, si las "monarquías" no son exclusivamente resultado de --

la infraestructura de grandes empresas, ¿cuál puede ser el origen de este fenómeno universal? Es difícil precisarlo. En los albores de su independencia la mayoría de los países tienen "monarquías", sea cual fuere su forma de gobierno. Ejemplos recientes: en la India, Nehru; en Israel, Ben Gurion; en Cuba, Fidel Castro; en Uganda, Idi Amin.

Por razones que se atribuyen a la falta de capacidad de abstracción de los pueblos subdesarrollados, éstos tienen también presidentes con poderes concentrados.

Sin embargo, además de todas las variables singulares que puedan distinguirse en cada país, considero que las constantes universales que propician la personalización del poder son, por una parte, la repercusión nacional que tienen prácticamente ya todas las decisiones públicas y los problemas de los Estados, y por otra, la interdependencia entre las naciones.

Por lo que se refiere al primer aspecto, el desarrollo de los medios de comunicación, las posibilidades de movimientos migratorios de grandes sectores de la población, etc., desbordan la capacidad del Congreso y exigen cada vez más soluciones globales, es decir, la decisión de un líder nacional que tenga un conocimiento cabal tanto de los intereses locales como de los intereses del país.

En relación a la interdependencia, la íntima vinculación casuística entre los asuntos internos y externos de un Estado, o el hecho de que un problema pueda tener sus orígenes en la relación entre varias naciones, exige nuevamente un gobierno capaz de actuar rápido, con eficacia, donde se identifique fácilmente la responsabilidad, lo que obviamente propicia la concentración de poderes en una persona. En este mismo aspecto, esta interdependencia entre los Estados ha introducido en las relaciones diplomáticas y comerciales cada vez más intensas un buen número de variantes secretas, cuya misma condición impide darlas a conocer a una asamblea.

En suma, la ampliación a escala nacional de los problemas y la interdependencia en el orden internacional, son las causas de la personalización del poder que comparten todos los Estados y que han fomentado la universalización del fenómeno, independientemente de su estructura política.

4.5. DESCONCIENTIZACION

En los orígenes de la representación moderna, en la Edad Media, el representante popular es únicamente un intermediario entre un grupo de ciudadanos y el poder del monarca. Su papel es de portavoz de las indicaciones expresas y concretas de quienes lo eligieron. No hay flexibilidad para la iniciativa

va personal, y menos aún, para solidarizarse con demandas que no sean las del grupo que lo eligió.

No podía ser de otra manera, los feudos eran comunidades pequeñas en la que se tenía clara conciencia de los intereses locales y se estaba dispuesto a defenderlos. Por el contrario, actualmente los problemas políticos son más amplios y complejos, la actividad gubernamental es cada vez más un oficio profesional que un derecho de todos.

El hombre común, sometido a las múltiples tensiones de la vida moderna, no dispone del tiempo ni de la capacidad suficiente para captar integralmente el sentido de las luchas sociales, ni el alcance de las decisiones estatales. Esta "conciencia de su ignorancia" y la necesidad de eliminarla sin menoscabo del tiempo que destina a sus ocupaciones ordinarias, le conducen a delegar su ejercicio crítico en un individuo que jerarquizará por él, los problemas sociales, que le "formará" su opinión.

A falta de tiempo, de concientización y por lo tanto de un proyecto político propio, el ciudadano se conforma con depositar su confianza en alguien que simple y llanamente "le cae bien".

4.6. REACCION A LA SOCIEDAD DE MASAS

En esta personalización del poder, la masa encuentra la compensación de su anonimato, localiza la identificación -- que la gran ciudad le arrebató. El ciudadano mostrará su repugnancia hacia la inhumanidad de los conglomerados sociales, -- en la simbolización humana de algo que cada día parece más lejano y abstracto: el poder del Estado.

Esta proclividad generada por la sociedad de masas -- de búsqueda de un jefe y del calor de su carisma, de papel de padre protector, etc., son funciones que sólo puede desarrollar un hombre, no así una colectividad de representantes.

4.7. IMPULSO DE LA PROPAGANDA

La propaganda política, como método de psicología -- aplicada a la persuasión colectiva, aprovecha las frustraciones, capitaliza los deseos de realización de una vida más completa a través de la creación de un ídolo. El éxito de la campaña se mide en la habilidad del candidato para sintetizar en su imagen todas las esperanzas del electorado. "Una campaña política --dice Lazarsfeld-- es un proceso de simbolización". -- Personificación y propaganda moderna marchan juntas, son inseparables.

4.8 EXIGENCIA DE LA TELEVISION

"El medio es el mensaje", reza el famoso apotegma de McLuhan. La televisión, al imponer como contenido a la imagen, integra la política al gran espectáculo. No hay obra si no -- es a través de un personaje en torno al cual se elabora la trama. La vedetización es ya una cualidad de la política mundial.

La televisión rinde al jefe del Estado la oportunidad de "visitar" a "la gran familia", de reunirlos frente a su imagen, de dialogar con ella, sencilla, humanamente, como un ciudadano más. Pero su amplio alcance y su consecuente alto costo, hacen de la televisión una plataforma exclusiva de los grandes personajes de la política. Sin libre acceso a ella, ¿qué senador, qué diputado, qué líder obrero o campesino podría competir con el Presidente de la República?. La concentración del poder — propiciada por las leyes y sostenida en gran parte por el monopolio de los medios de comunicación—, en un mismo hombre, dan como resultado el poder omnipotente de éste.

Recordemos una famosa polémica de Napoleón con su -- cuerpo legislativo en 1814, en la que el general y jurista habla como si contara con varios canales de televisión con cobertura nacional.

¿Quiénes son Ustedes, diputados de Departamento para hablar así? El pueblo no los conoce. No conoce más que a mí, cuatro veces elegido por él, y en cada ocasión por cinco millones de sufragios. ¿Ustedes hablan del trono? ¿Pero qué es el trono? Algunas piezas de madera recubiertas de raso. Todo depende quién se sienta ahí. El trono es un hombre y este hombre soy yo con mi voluntad, mi carácter y mi fama".

5. OBSERVACIONES SOBRE LA PERSONALIZACION DEL PODER EN MEXICO

A las causas anteriores sobre la concentración del poder es necesario destacar algunos factores geográficos, culturales, históricos y políticos que particularizan el caso de nuestro país.

Daniel Cosío Villegas y Arnaldo Córdova localizan la fuente del poder presidencial en México en "La constitución y la dictadura", de Emilio Rabasa, libro en el que se sostiene la necesidad de un gobierno fuerte y que fue, al parecer, libro de cabecera de los constituyentes de 1917.

Octavio Paz destaca, refiriéndose a la situación prehispánica: "México es de las naciones contadas donde la capital le da el nombre al país. En la estructura política, es el Tlatoani centro y motor de la antigua sociedad."

Cosío Villegas también considera el factor geográfico como una de las fuentes de poder del Presidente "...el asiento de los poderes federales está en la ciudad de México, que se halla más o menos en el centro del país, pero, en todo caso, y como ocurre en París, en una posición radial".

Más adelante agrega: "Este simple hecho geográfico ha determinado con el tiempo una concentración demográfica, económica, cultural y política que ha convertido al Distrito Federal en el órgano vital de toda la nación". Y Arturo González Cosío observa que en las dos épocas del gobierno colonial (austriaca y borbónica), la tradición continúa: la constante es el centralismo del monarca.

Durante la guerra de independencia, la personalización del poder encuentra su marco ideal para continuar. Son momentos de crisis en los que las decisiones urgentes no pueden depender de complicados sistemas de decisión: legislar, juzgar y dirigir la guerra son funciones del caudillo.

Los constituyentes de 1857, pensaron que el problema de las dictaduras se originaba en el mayor número de facultades del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo; por tanto, concedieron mayor número al segundo; pero de nueva cuenta, las presiones de los grupos conservadores nacionales y de los

grupos conservadores nacionales y de los imperialistas europeos propiciaron la personalización del poder en Benito Juárez. Tras el paréntesis de Lerdo de Tejada, ésta recayó en Porfirio Díaz, que no cantó mal el "chotis" del absolutismo por algunos años.

La revolución es un nuevo período de crisis, período que, como dice J. Maritain, es el de los servidores inspirados, el de los profetas del pueblo. La lucha armada es la cuna del jefe heróico, del caudillo; y cuando el poder de éste se institucionaliza aparece, como lo asegura Arnaldo Córdova, el presidencialismo constitucional.

Los constituyentes de 1917 elaboraron una constitución con un presidente fuerte y un Congreso subordinado, de esta forma siguieron la corriente dominante en el país desde los orígenes indígenas: son los hombres quienes tornan buenas o malas las leyes, la legitimidad era y es personal, el apoyo no se da a los documentos jurídicos, son los gobernantes quienes los sacralizan.

Esto es, si en los países europeos el poder ha pasado del monarca al Parlamento y del Parlamento a primer ministro o al presidente, en México y en la mayor parte de los países sudamericanos no hemos trascendido la concentración del poder en el Ejecutivo.

Las instituciones se prestigian muy lentamente; y -- nuestra constitución da margen lo mismo al surgimiento de un - Lázaro Cárdenas que de un Miguel Alemán. De ahí que la fe popular se incline más fácilmente hacia un hombre providencial, - que hacia una estructura política o jurídica que, en última -- instancia, requiere del reconocimiento del líder para valer.

Poco nos pueden contar, a los mexicanos, acerca de -- la personalización del poder. Hemos tenido los 3 tipos clasificados por Weber: el tradicional en nuestras culturas indígenas; el carismático en los caudillos; y el conciliador de intereses en los presidentes institucionales.

6. FUNCIONES DE LA REPRESENTACION POPULAR

En este apartado intentaremos dar respuesta a ¿cuá-- les son las funciones reales de los parlamentos en los Estados modernos que cuentan con un Ejecutivo fuerte?.

Previamente, es necesario poner de relieve que la -- concentración del poder en un presidente o primer ministro ha radicalizado las posturas de la actividad política al planteamiento bíblico: "el que no está conmigo está contra mí". Es - decir, y me referiré concretamente a los países del tercer mun do aunque el ejemplo pueda ampliarse a otros, no es concebible

en la vida pública de los Estados pensar en un Ejecutivo que -
no ejerce una disciplina férrea sobre su partido y sobre los -
diputados y senadores electos.

Esto es, se tiene o no se tiene el poder, se es su--
bordinado al partido y al Ejecutivo o se está en la oposición.
El gobierno es ahora más que nunca unidad de acción y deci ---
sión. Extinguida la división de poderes entre Ejecutivo y Le-
gislativo, la separación moderna es simplemente entre los que-
gobierna y los que se oponen.

En este orden de ideas, hablar de las funciones de -
los representantes populares exige hacer la distinción entre -
las funciones formales, las que realizan aquellos diputados y-
senadores que integran el partido del Ejecutivo, y la función-
de los legisladores de la oposición.

6.1. LEGISLAR

Las funciones tradicionales y formales del Congreso-
eran legislar y controlar los ingresos y egresos del Estado. -
Por lo que se refiere a la primera tarea, en la medida que el-
Ejecutivo ha desplazado del escenario político a las Asambleas
populares, reclamó también para su competencia, el derecho en-
una primera fase, de compartir el monopolio legislativo, para-
convertirse actualmente en el principal promotor y coordinador

de todas las iniciativas de Ley del partido político dominante.

Por otra parte, en caso de especial urgencia o para precaverse de una discusión en el foro del Congreso, especialmente escabrosa, el Ejecutivo puede habilitar medidas legislativas a través de circulares, decretos, etc. De esta forma, la representación popular actúa como un órgano secundario de consulta antes de enviar una iniciativa de ley, y ya en el Congreso, su autonomía se restringe a ponderar el proyecto del Ejecutivo en las comisiones o círculos de trabajo.

Este quehacer tiene un gran margen de flexibilidad que se ejercita según la conciencia de los diputados y senadores, desde los que abdican a toda aportación trascendente y se limitan a corregir minucias, hasta los que proponen auténticos cambios que permitan una mejor funcionalidad de la aplicación de la ley en los grupos que representan.

Aunque es necesario reconocer que el cuerpo legislativo realiza una función de simple asistencia al Poder Ejecutivo, que si se compara con su anterior paso en la democracia liberal no deja de ser reducida, su intervención es una garantía no sólo de purismo jurídico sino de defensa comunitaria en contra de iniciativas brillantes en los aspectos técnicos, y pobres y descuidadas en sus efectos políticos y sociales.

Ahora bien, esta participación muy práctica y beneficiosa de los legisladores de la mayoría, sin duda se reduce en el análisis del presupuesto de la nación, no sólo porque los problemas económicos y financieros, cada vez más complejos, -- escapan a la competencia de un gran porcentaje de legisladores, sino también porque el Ejecutivo requiere una mayor libertad para manejar los recursos económicos ante los movimientos financieros internacionales, confianza que obviamente otorgan -- los representantes populares del partido político dominante.

Sin embargo, esa disminución de la trascendencia de la actividad de los hombres en el poder, en el análisis del presupuesto, es compensada por la importancia que tiene la función de la oposición en esta discusión. Ella se encarga de reducir la complejidad de las consideraciones técnicas a fórmulas sencillas, vincula los ingresos y gastos a las diversas actividades sociales. En síntesis, la discusión del presupuesto es para la oposición una magnífica oportunidad para obtener datos concretos, cifras que imponen respeto en el electorado, para demostrar claramente los errores y contradicciones del gobierno en sus políticas sociales y el poco o excesivo dinero destinado a ellas.

6.2 FUNCION SIMBOLICA

Cuando Sir Wiston Churchill declaró que "esperaba --

que el Parlamento avalara su política después de un debate suficiente", resumió con un sentido del humor, tal vez involuntario, la sumisión a la que están sujetas las asambleas electas, pero también expresó implícitamente la función simbólica que despliegan los parlamentos.

Aunque prácticamente ningún ciudadano considere ciertas las atribuciones que la propaganda oficial le atribuye al Congreso, sea por lecciones de civismo no olvidadas; por asociaciones mentales de la defensa de la representación popular ante los caprichos del monarca; clisés no borrados de los escritos de la revolución norteamericana y francesa o por ejemplos esporádicos de representantes populares que levantaron su voz en contra de cualquier abuso; y que el gobierno, y por supuesto disciplinados parlamentarios se encargan de homenajear. Lo cierto es que el Parlamento cumple el importante papel de representar la participación del pueblo en el proyecto nacional, el pluralismo, la libertad, el debate, la legalidad, la división de poderes, en suma, el Congreso encarna los valores formales de la idea democrática.

De tal forma que, independientemente de todos los elementos positivos de esta unificación ideológica, autoestima nacional, etc., la satisfacción de esta representación simbólica del Parlamento incide inmediatamente en la concurrencia en-

los comicios y, por lo tanto, en la confianza y sometimiento de los ciudadanos a los procedimientos de participación y elección del sistema.

6.3. ELEMENTO DE LA DIVISION VERTICAL DEL PODER

La estructura burocrática moderna está ideada para el mejor servicio y protección del Poder Ejecutivo. Los diputados, los gobernadores, las cámaras, el partido dominante, los ministros, son capas importantes en la división vertical del poder que tiene en su cúspide al Presidente de la República.

Las demandas canalizadas, mediatizadas, ahogadas, solucionadas, antes de llegar a la máxima autoridad del país, que se preserva del peligro que implica la presión popular directa e inmediata a través de diversos vericuetos de procedimientos, funcionarios y dependencias.

Si la petición logra desbordar las diversas instancias o escalones de la pirámide del poder, el Ejecutivo recibirá la demanda con conocimiento exacto de la fuerza de sus participantes, de los efectos producidos por las maniobras para anularlo e impedir su avance; las acciones y reacciones suscitadas por las soluciones propuestas.

El Presidente toma el problema calado y evaluado en todas sus facetas, lo que disminuye considerablemente su margen de error en la decisión final que otorgue. El diputado federal y el senador cumplen funciones de intermediarios iniciales en esta división vertical del poder.

6.4. CONTROLAR Y GESTIONAR

En el mandato actual de la representación, los diputados y senadores han roto la dependencia con sus electores, pero no para superar ese mandato privado de la Edad Media que hacía de los representantes populares simples ejecutores y portavoces de su distrito, y convertirse en defensores de toda la nación, sino para cambiar la dependencia a su partido y jefe de Estado.

Es decir, los parlamentarios ya no son los intereses del pueblo ante el gobierno, pues en el momento en que los representantes son ungidos por la elección se integran inmediatamente en la clase dominante. El voto recibido por el legislador que antiguamente implicaba un compromiso con el cuerpo electoral para defenderlo "ante", ahora es el trámite correspondiente para acceder a otro estatus desligado de su origen.

Esto no significa que el diputado o el senador no --

proteja los intereses de su comunidad o nación. Simplemente, que al convertirse en parte de la estructura burocrática, es esencialmente más órgano del Ejecutivo que del pueblo. Como tal, tiene la función de disciplinar las demandas políticas y sociales para que cuando éstas asciendan a otras esferas de poder lo hagan en el tiempo y por los canales recomendados, o en caso contrario, convencer de su improcedencia e inoportunidad.

Un representante popular que es desbordado en su nivel de la pirámide jerárquica, que no mantiene articuladas las aspiraciones populares en los límites de orden y satisfacción que permite el sistema, es un representante popular que ha fracasado en su papel en favor de la estructura de poder a la que pertenece, misma que no puede permitir que triunfe una organización ciudadana, sino es bajo la acción y dependencia del poder político constituido.

Ahora bien, en la medida en que el Ejecutivo ha acaparado las decisiones políticas más importantes, los representantes populares han requerido, para cumplir con la misión de controlar la dinámica política y social de su circunscripción, jugar un papel de gestores de los intereses locales.

Las grandes empresas nacionales y trasnacionales en-

tran en contacto directo con la tecnoestructura; los ciudadanos, los grupos locales, son asistidos por el representante popular, quien obtiene desde los uniformes del equipo de fútbol, hasta el estímulo fiscal para desarrollar las labores principales de su comunidad, desde la beca para el alumno distinguido hasta la construcción de escuelas, desde sacar de la delegación al detenido injustamente, hasta impedir los abusos de una autoridad.

Más de un ciudadano pierde o adquiere la fe en el sistema a través de su contacto con el representante popular como gestor; lamentablemente la importancia o la nimiedad de esta función depende de la subjetiva responsabilidad del legislador.

6.5. FUNCION PEDAGOGICA

Como señalamos en páginas anteriores, una de las causas de la personalización del poder consiste en que los problemas a los que se enfrentan los Estados contemporáneos son altamente técnicos y complejos, lo que requiere de la asistencia de personal muy especializado que no corresponde en términos generales a la capacidad profesional de los representantes populares.

Sin embargo, en la medida que decrece su influencia en las iniciativas de ley, paralelamente se acrecienta su importancia como pedagogo para descubrir al ciudadano normal en términos legos, las razones que han motivado al Ejecutivo para crear o impulsar determinada política.

Los llamados "expertos" están preocupados porque -- los proyectos de ley cumplan con todos los requisitos técnicos que garanticen efectividad; corresponde a los diputados -- "traducir" a los ciudadanos en términos sencillos los efectos de las disposiciones legislativas en su vida cotidiana, que -- garanticen su apoyo y solidaridad a la norma jurídica.

En fin, si tomamos en cuenta qué condición es indispensable para la aceptación de una iniciativa de ley, es el -- clima de cooperación que logremos formar previamente; si creemos que el esfuerzo de su cumplimiento depende de que hayamos logrado inculcar el ánimo cívico de que vale la pena ser obedecida, apreciaremos en toda su magnitud la función pedagógica de los representantes populares.

6.6. FUNCIONES DE LOS REPRESENTANTES POPULARES DE LA OPOSICION

En el Congreso, la oposición tiene las funciones -- normales a su condición opositora y las propias del órgano en

el que se desarrolla su acción. Es decir, en su primer carácter debe vigilar la acción del grupo en el poder, proteger los intereses de la minoría que representa, analizar seria y sistemáticamente la política del régimen, presentar una alternativa coherente para el pueblo diferente al poder establecido. - En el Congreso, a su vez, la oposición hace énfasis en el control de la constitucionalidad de las leyes, reclama su derecho de estar mejor informada, custodia las facultades exclusivas - del Poder Legislativo, destaca las dificultades para controlar eficazmente el presupuesto, descubre sus propósitos y contradicciones, mantiene al tanto a sus electores de la evaluación de sus impugnaciones, advierte sobre la asepsis de los proyectos de gabinete o la contaminación de los fallos electorales, - aprovecha la presencia de las distinguidas personalidades del gabinete para destacar contradicciones, problemas no resueltos - inquietudes populares, precisa responsabilidades, etc.

Hoy día, es necesario reconocer, que en virtud del - dominio del Ejecutivo y de la mayoría en el Congreso, la oposición no debe reducir su participación política a la crítica y a ofrecer un programa social de alternativa a los electores -- dentro de los recintos parlamentarios; al contrario, su principal objetivo será romper la domesticación que hace el sistema - de los conflictos a través de las discusiones en las cámaras.

Reducida a la mínima expresión su participación en las decisiones políticas, la oposición debe trasladar la batalla "tribunicia" del angosto marco de los recintos parlamentarios a las amplias trincheras de las clases sociales. En otras palabras, es en su capacidad de politización, de movilización de las masas, y no en sus dotes de legisladora como la oposición debe mostrar su verdadera fuerza.

CAPITULO SEGUNDO
EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

1. LA DIVISION DE PODERES

Nuestra Constitución, como base fundamental del Gobierno, ha adoptado en el artículo 49, relacionado con los artículos 50, 80 y 115, la división de Poderes, es decir, la separación de las funciones políticas del Estado entre órganos diversos, para lo cual declara expresamente que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras; el ejercicio del Supremo Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Este principio de la división de poderes había sido entrevisto ya como necesario en los tiempos antiguos, Aristóteles en su famoso libro "La Política" (5) dice: "En todo Estado existen necesariamente tres poderes que un legislador sabio debe procurar armonizar entre sí y con la especie de gobierno. De la acertada combinación de estos poderes depende la menor o mayor bondad de los gobiernos, y aun puede decirse que los Estados no difieren sino en esta organización. Estos poderes son: el deliberante, el ejecutivo, y el judicial".

El Deliberante es el Poder Legislativo, que es el que elabora, interpreta y deroga las leyes;

El Ejecutivo, es el Poder que se encarga de que las leyes sean debidamente ejecutadas;

El Judicial, es el Poder que interpreta y aplica la ley en el caso particular de una controversia o de un asunto en que se trata de hacer declaraciones de derecho.

Queda mejor precisada posteriormente por Locke, el cual la concretaba más bien a una simple distinción de funciones públicas. Fue Montesquieu, quien dio la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría o casi la unanimidad de las Constituciones vigentes en los diversos pueblos, y muy particularmente la Constitución de los Estados Unidos de América, que tomó como modelo y como punto de partida las doctrinas de este eminente jurista del siglo XVIII. Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderara un sólo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo.

Dice en efecto Montesquieu, en una fórmula universalmente conocida y que ha alcanzado la celebridad: "Es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encamina-

do a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder". "Todo estaría perdido -- agrega -- si en el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera los tres poderes: de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar". (6) Esta teoría que tuvo al ser formulada una resonancia considerable, debido especialmente a que el sistema de la monarquía absoluta, preponderante en Europa, comenzaba a declinar y se acercaba a una próxima destrucción, tendía a garantizar la limitación del Poder Público, y para tal fin, la única solución que encontraba era que ninguno de los tres titulares de los Poderes poseyera o pudiera adquirir superioridad que le permitiera dominar a los otros dos.

En síntesis, el rasgo esencial de esta doctrina consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía -- del Estado en tres Poderes principales, susceptibles de ser -- atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes: es decir, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de Poderes.

Sin embargo, el principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los Poderes y de falta de cooperación y asociación entre los mismos, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las Constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones, como pasa con la nuestra vigente. En efecto, no puede aceptarse ya la existencia de tres Poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un Poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos; porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de la unidad del Estado. Y esta unidad no puede ser garantizada más que a condición de que entre la multiplicidad de autoridades y la especialización de las competencias de cada una de ellas, resulte la organización del Estado combinada de tal manera que tenga como resultante una voluntad unitaria. A este respecto nada nos parece más definitivo que el comentario de Carré de Malberg: "Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado." (7) Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una.

Siendo preciso, que se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo se disgregaría la voluntad del Estado.

Si los poderes Legislativo y Ejecutivo, están aislados de tal manera que no exista comunicación entre ellos, cada uno actuaría por su parte, sin ponerse de acuerdo, resultaría una lucha en la que uno de los dos resultare el más fuerte, su preponderancia es de temerse; degeneraría en un poder excesivo. Se puede decir que la separación completa de Poderes llega finalmente al despotismo.

Se comprueba lo asentado, en el hecho evidente de -- que la separación absoluta de Poderes ha sido prácticamente -- irrealizable, a pesar de haber sido establecida por la Consti-- tución, siendo el ejemplo más elocuente el caso de los Estados Unidos, en que a pesar de los preceptos de su Constitución Federal, que excluía toda clase de relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, no ha podido evitar que se mantengan actualmente en la práctica relaciones estrechas y directas entre ambos Poderes, aunque dichas relaciones hayan surgido fuera de la -- Constitución.

Manteniéndose esta colaboración entre los Poderes -- Legislativo y Ejecutivo a través de los Comités Permanentes --

del Congreso, los que deben su existencia a los Reglamentos de las Cámaras.

En nuestra Constitución, la independencia existente entre los Poderes, es menos absoluta, menos marcada, permitiendo una mayor coordinación y cooperación en el desempeño de las funciones políticas de los Organos del Estado.

2. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES

Asentado el principio general de la división de Poderes, vamos a ver en qué casos excepcionales puede hacerse a un lado constitucionalmente dicho principio. Esos casos nos los ofrecen los artículos 29 y 49, estrechamente relacionados entre sí.

El art. 29 funciona "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto". (8) Cuando se presenta cualquiera de los dos primeros casos especialmente señalados (invasión o perturbación grave de la paz pública), no puede caber duda de que se está en la hipótesis del art. 29; fuera de tales casos, queda a la discreción de los poderes ejecutivo y legislativo definir, con la competencia que a cada uno señala el precepto, si existe una situación "que ponga a -

la sociedad en grande peligro o conflicto".

Supuesto el estado de necesidad previsto por el artículo 29, este precepto indica dos medios para hacer frente a la situación: la suspensión de garantías individuales y la concesión por el Congreso al Presidente de las autorizaciones que aquél estime necesarias para que éste haga frente a la situación. Las "autorizaciones" que consagra el artículo 29, son las "facultades extraordinarias" a que se refiere el artículo 49.

La medida de la suspensión de garantías debe tomarse por el concurso de tres voluntades: la del Presidente de la República, la del Consejo de Ministros y la del Congreso de la Unión (o en sus recesos la Comisión Permanente). Es el Jefe del Ejecutivo el que propone la medida; es el Consejo de Ministros, en funciones excepcionalmente de régimen parlamentario, el que se solidariza con aquél a aceptar la medida; y es el Congreso de la Unión el que decreta la suspensión al aprobar la iniciativa presidencial.

La suspensión de garantías no es absoluta, sino relativa y limitada por varios conceptos, que el artículo 29 estatuye:

En primer lugar, el Presidente de la República es la única autoridad que puede solicitar y utilizar la suspensión de garantías. Todas las demás autoridades del país siguen acotadas, detenidas por esa barrera que la Constitución erigió en beneficio de las personas; la grave responsabilidad de ejercer el poder sin la cortapisa de las garantías individuales, la asume exclusivamente el Jefe del Ejecutivo ante la nación y la historia. De allí que sea indelegable la facultad de intervenir en las garantías suspendidas. En efecto, ni siquiera se refiere el artículo 29, cuando autoriza la suspensión de garantías, al Poder ejecutivo, sino al Presidente de la República, de suerte que los secretarios de Estado sólo pueden ejecutar los acuerdos que en ese particular dicte el Presidente, lo que se corrobora si se tiene en cuenta que en nuestro régimen presidencial los secretarios de Estado carecen de funciones autónomas.

En segundo lugar, no deben suspenderse todas las garantías individuales, sino solamente aquéllas que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación. Hay, pues, entre la suspensión de garantías y la defensa frente al estado de necesidad una relación de medio a fin. Cuáles garantías deben suspenderse para alcanzar el fin que se busca, es cosa que queda a la discreción de los poderes que intervienen en la suspensión.

A diferencia del texto de 57, que excluía categóricamente de la suspensión la garantía de la vida, el artículo 29-actual no limita las garantías que pueden suspenderse.

En tercer lugar, las garantías pueden suspenderse en todo el país o en lugar determinado, según se localice total o parcialmente la situación de emergencia.

En cuarto lugar, la suspensión debe producir sus efectos por un tiempo limitado, pues no sería conveniente que la interrupción del régimen de legalidad que ella significa se convierta en situación permanente.

La suspensión no puede contraerse a determinado individuo, con lo cual se excluye la expedición de las llamadas leyes privativas que colocan fuera de la ley a individuos concretamente especificados.

Por último, la suspensión debe hacerse por medio de prevenciones generales. Se satisface este requisito en virtud de la ley expedida por el Congreso, en la cual se enumeran las garantías suspendidas y las facultades de que goza el Ejecutivo respecto a cada una de dichas garantías suspendidas. Aunque el texto constitucional no es suficientemente claro, debe entenderse que todo lo relativo a este punto debe ser obra del

Congreso, a fin de que el Ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del órgano legislativo.

En resumen, es relativo todo cuanto toca a la suspensión de garantías, porque la suspensión sólo existe y opera en cuanto a cierta autoridad, a determinadas garantías, al lugar, y por un tiempo limitado. La relatividad se debe a que la suspensión sólo tiene razón de ser en cuanto tiene relación con el objeto que con ella se persigue.

El otro medio con que, aparte de la suspensión de garantías, el artículo 29 provee al Ejecutivo para hacer frente a una situación de grande peligro o conflicto, consiste en el otorgamiento de las autorizaciones que el Congreso estime conveniente conferir al Ejecutivo para hacer frente a la situación.

Dichas autorizaciones presuponen necesariamente la existencia de la situación anormal, que como premisa rige el contenido todo el artículo 29. Pueden consistir en dar al ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transmitirle facultades legislativas, pero en uno y otro caso las autorizaciones deben estar regidas por las mismas reglas de relatividad que señorean todo el artículo 29, puesto que al igual que la suspensión de garantías las autorizaciones son

simples medios para hacer frente a un estado de necesidad. Así pues, deben enumerarse las facultades conferidas al Ejecutivo, su duración y el lugar; todo ello por medio de prevenciones generales, y sin que las autorizaciones se dirijan en contra de determinado individuo.

Hay, sin embargo, una diferencia entre los requisitos para la suspensión y las que deben satisfacerse para el otorgamiento de las autorizaciones. La suspensión es obra del presidente, del Consejo de Ministros y del Congreso, o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Una vez que se acuerda la suspensión por el concurso de esos tres órganos, las autorizaciones se conceden exclusivamente por el Congreso y nunca por la Permanente. Ello se debe a que las autorizaciones pueden consistir en la delegación de facultades legislativas — y de hecho en eso consisten —, por lo que la Permanente no podría delegar lo que no tiene, según son las facultades legislativas, que pertenecen siempre al Congreso, como consecuencia, la iniciativa para la suspensión de garantías corresponde exclusivamente al Presidente, por los requisitos previos que ella supone, mientras que la iniciativa para conceder autorizaciones se rige por la regla general del artículo 71.

En efecto, en nuestro gobierno los tres órganos del Estado o Poderes, como los designa la Constitución, no desempe

fian sus funciones de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros, sino que la misma Ley Suprema los ha puesto en íntimo contacto, mezclando, por decir así, sus atribuciones en muchos aspectos y procurando, por medio de la cooperación continua y recíproca de los mismos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del gobierno.

Así vemos que el Congreso, no se circunscribe sólo y exclusivamente, a legislar sino que realiza funciones judiciales, entre las que podemos mencionar la de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación, de acuerdo con la fracción XXII del artículo 73; la de conocer de las acusaciones que se haga a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y la de erigirse en Gran Jurado para declarar si da o no lugar para proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. Todo esto es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción V del artículo 74; y facultad exclusiva del Senado, conforme a la fracción VII del artículo 76, la de erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios expresamente designados por la Constitución.

En cuanto a las facultades ejecutivas son numerosas y de gran importancia, y en ninguna de ellas, desempeña el Congreso los poderes propios que le corresponden como órgano legislativo, es decir, los relativos a legislación por medio de disposiciones de carácter general e impersonal y obligatorias para lo futuro, sino que desempeña actos verdaderamente de carácter ejecutivo que tienen más íntima relación con la marcha política y administrativa del Estado. Nos referimos a las facultades dadas por las fracciones I, II y III del artículo 73 para admitir nuevos Estados o Territorios en la Unión Federal; para erigir los Territorios en Estados y formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, de acuerdo con la fracción XI del mismo artículo; para declarar la guerra, fracción XII; para constituirse en colegio electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional, fracción XXVI; para aceptar la renuncia del cargo del Presidente de la República, fracc. XXVII; para examinar la cuenta que anualmente deba presentar el Poder Ejecutivo, fracc. XXVIII; todas éstas, fracciones del mismo artículo 73. Anádase que además de otras múltiples facultades ejecutivas menos importantes que las anteriores, la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva, de acuerdo con la fracción VI del artículo 74, otorgar o negar su aprobación a los nombramien-

tos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios que le someta el Presidente de la República.

Por último, es facultad exclusiva del Senado, de acuerdo con la fracción VIII del artículo 76, otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le someta el Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo no se concreta, como parece, a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben, sino que tiene facultades legislativas y judiciales que lo ponen en íntimo contacto con los otros Poderes en estrecha colaboración con los mismos, a la vez que lo hacen desempeñar funciones que no son propias de la potestad de ejecución que lo caracterizan. El artículo 71 de la Constitución da el derecho de iniciar leyes al Presidente de la República. El artículo 93 faculta a las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría, y obliga a los mismos Secretarios a que, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Estos deberes impuestos al Poder Ejecutivo lo ponen en más íntimo

mo contacto con el Congreso, ampliando su radio de acción, - -
puesto que además de las iniciativas de las leyes le da el de-
recho de información y discusión en el Parlamento, que es la -
segunda etapa del proceso para la confección de las leyes.

Los incisos a, b y c del artículo 72 dan el derecho-
de veto al Presidente de la República al establecer que aproba-
do un proyecto de ley en ambas Cámaras se remitirá al Ejecuti-
vo, quien si no tuviere observaciones lo publicará inmediata -
mente; pero si es desechado en todo o en parte por el Ejecuti-
vo, será devuelto con las observaciones hechas a la Cámara de-
origen, donde será discutido de nuevo, y en caso de ser confir-
mado por las dos terceras partes del número total de votos, pa-
sará a la Cámara revisora, para que si ésta lo aprueba por la-
misma mayoría, el proyecto se convierta en Ley y vuelva al Eje-
cutivo para su promulgación.

Por último, nuestro Poder Ejecutivo tiene la obliga-
ción según la fracción 1 del artículo 89, de promulgar las le-
yes, o sea el derecho de certificación de la autenticidad de -
los mandatos legislativos de las Cámaras para que puedan ser -
obedecidos en la República. Todas estas facultades, hacen que
el Presidente actúe en íntima colaboración con el Congreso, - -
manteniendo la uniformidad en el programa legislativo de la Fe-
deración y conservando la unidad de voluntad del Estado en ma-

teria de legislación.

La función judicial reconocida al Poder Ejecutivo -- está autorizada en la fracción XIV del artículo 89, permitiendo conceder indultos, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delito del orden común en el Distrito Federal. Además, para mantener mas estrechas relaciones con el Poder Judicial, la fracción XII del mismo artículo faculta al Presidente para facilitar a las autoridades judiciales los auxilios necesarios al ejercicio expedito de sus funciones.

El Poder Judicial, por la naturaleza muy particular de su instituto, especialmente consagrado a la aplicación de la ley a los casos concretos en que haya que decidir conflictos de derecho o de intereses de los gobernados, son menos numerosas y menos marcadas las facultades de carácter ejecutivo o legislativo que le corresponde ejercer. Sin embargo, por la designación que hace el Ejecutivo de los principales funcionarios judiciales (fracción XVII y XVIII del artículo 89) y por la autorización o aceptación que deba dar el Poder Legislativo con el objeto de que los mismos queden capacitados constitucionalmente para ejercer sus facultades, no existe separación absoluta entre el Poder Judicial y los otros órganos políticos.

del Estado, sino que mantienen entre ellos contactos y relaciones de colaboración, aunque debe hacerse constar que la esencia del Poder Judicial es conservar una absoluta e inquebrantable independencia en lo que respecta al desempeño de su función principal, la interpretación de las leyes y la aplicación de las mismas a los particulares.

Queda claro pues, que no existe independencia completa entre los órganos del Estado, sino que es indispensable una colaboración eficaz y la existencia de relaciones entre ellos— más o menos íntimas, también es cierto que ni en el terreno de los hechos, ni en el legal puede aceptarse la igualdad política de las funciones constitucionales de los órganos que hemos hablado.

3. PREPONDERANCIA DEL PODER EJECUTIVO

Nos basta examinar el texto de nuestra Carta Magna para convencerse, inmediatamente, de la supremacía otorgada— por nuestra Constitución al Poder Legislativo Federal, el cual, por medio de las facultades que le han sido expresamente concedidas, tiene y puede ejercer con toda amplitud un verdadero control sobre los otros dos Poderes establecidos, el Ejecutivo y el Judicial, bastando tan sólo para que tal hecho sea patente, que las Cámaras lleguen a estar integradas por individuos—

apacitados técnicamente para el desempeño de sus funciones.

En efecto, la simple lectura de las facultades conferidas al Congreso por el artículo 73 Constitucional, da una clara idea de la amplitud de las funciones políticas otorgadas al órgano legislativo, y nos convence de que el ejercicio de esas mismas establecería natural y pacíficamente la supremacía de las Cámaras sobre los otros Poderes.

Si en el terreno del ámbito constitucional no puede ponerse en duda la preponderancia del Congreso sobre los demás poderes del Estado, como ocurre en todos o casi todos los países regidos por el Derecho Público Moderno, no se puede negar que dentro del terreno de los hechos, en nuestra realidad política, el órgano supremo y preponderante es el Poder Ejecutivo; más claramente, como es corriente y vulgar afirmarlo en todas nuestras clases sociales, el Poder lo tiene en México el Presidente de la República.

En nuestro país las condiciones y circunstancias políticas que han prevalecido desde la independencia hasta nuestros días; las características de raza y de educación en un pueblo como el nuestro, acostumbrado a esperar todo del Estado, hasta la satisfacción de sus más ingentes necesidades; sus hábitos de obediencia, su pobreza crónica, rayana casi en la

miseria y mantenida por centurias como consecuencia de los malos gobiernos, y su defectuosa organización social y económica; todas estas múltiples y gravísimas circunstancias han hecho que se desenvuelva un espíritu político entre las masas el menos apropiado para la democracia, es decir, que se ha llegado a una situación en la que existen instintos de rebeldía contra toda institución social o política tendiente a establecer el orden, y, por otra parte, hábitos burocráticos que los encaminan a vivir del Estado.

El llamado Jefe del Estado o sea el titular del Poder Ejecutivo es el supremo dispensador de canongías, de sueldos y de prebendas, el único capaz de hacer sentir su fuerza legal o arbitrariamente dentro del Estado. A todo lo anterior se agrega que para hacer valer estas enormes facultades que no han sido otorgadas por la Constitución sino por el pueblo que ha renunciado de sus prerrogativas ciudadanas, existe el hecho de que el Presidente de la República tiene a su disposición la fuerza, es decir, el ejército, la marina y la policía, así como el tesoro público a su alcance, se comprenderá que, la preponderancia del Poder Ejecutivo es indiscutible.

Al mantener un órgano preponderante sin que desaparezcan los otros, es decir la unidad de existencia y de voluntad del Estado, no quiere decir, que se nulifiquen la acción o

actividad de los otros Poderes tal como la preveía Montesquieu, la solución contra el peligro que éste manifestaba es hoy una fórmula anticuada, es decir, la solución no es la separación - absoluta de Poderes, sino la limitación legal, o hasta circunstancial si se quiere, del Poder Supremo, o preponderante en el Estado. Y esa limitación se obtiene por medio de los procedimientos establecidos en nuestra Constitución y que teóricamente es un gran acierto compatible con nuestro régimen de gobierno institucional.

CAPITULO TERCERO
EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

. PODER REAL Y FORMAL

Partiendo del precepto constitucional que al dividir el poder público en las tradicionales funciones ejecutivas, legislativa y judicial, deposita la primera en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el presente capítulo analizaremos el órgano ejecutivo y su evolución, así como la paulatina consolidación del sistema presidencialista mexicano que es resultado, en primera instancia, del fortalecimiento de ese órgano.

En consecuencia debemos, antes que nada, establecer los principios generales de los que surge la división de funciones, cuyo estudio se remonta a los siglos XVII y XVIII. En efecto, John Locke, en su "Tratado del Gobierno Civil" de 1690, y Montesquieu en su "Espíritu De Las Leyes" de 1748, formularon las primeras consideraciones al respecto, estableciendo -- que el Estado estaría dividido en varios "poderes", designándo se con este término en forma simultánea al órgano y a la función que ejerce.

La definición que la teoría liberal formula se ajusta a lo anterior y especifica la existencia de una función legislativa que consiste en hacer las leyes y está confiada al Parlamento, una función ejecutiva que se refiere a la aplica--

ción de éstas y está ejercida por el gobierno (gabinete), y -- una función judicial que se enfoca a dirimir los litigios provocados por la aplicación de esas leyes y está otorgada a los jueces.

Según diversas tendencias, en realidad esta "...teoría abstracta constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a sus gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente". (9). Bajo esta perspectiva, la separación de funciones lleva consigo como aspectos básicos la diferenciación del parlamento frente al -- gobierno (órgano ejecutivo) y la del órgano judicial. Sin embargo estos aspectos, en apariencia sencillos, adquieren complejidad en cuanto se analiza la posibilidad de que esa separación sea inequitativa, esto es, que propicie el fortalecimiento de una de las tres funciones frente a las otras dos, como -- suele suceder, pues el sistema de pesos y contrapesos generalmente no logra equilibrio, de tal suerte que es indudable que la diferencia más evidente entre la organización política actual y la del liberalismo en el que surgió por primera vez la división mencionada, estriba en que mientras en el primer caso existe un evidente fortalecimiento del ejecutivo, en el segundo hubo un claro predominio del parlamento.

Es por eso que nuestro país, como las otras naciones

beroamericanas, al no permanecer al margen de la influencia de las ideas liberales, enfocó el rumbo de su vida jurídico-política con base en imitaciones con frecuencia extralógicas, cuyos aspectos específicamente vinculados con la división que nos ocupa se reflejan en la propia evolución de sus leyes, que señalaremos después de diferenciar los regímenes parlamentarios de los presidencialistas, por ser éstas las dos formas principales que adoptan históricamente las democracias occidentales en relación con la diferenciación de funciones.

Se llama parlamentario a un régimen que presenta las siguientes características:

- Existe un Jefe de Estado, por un lado, y un Jefe de Gobierno, por otro.
- Los miembros del gabinete (gobierno, órgano ejecutivo) son también miembros del parlamento (órgano legislativo).
- El gabinete está integrado por los miembros del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- La administración pública está encomendada al órgano ejecutivo, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar uno de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado

a dimitir.

- El gobierno puede pedirle al Jefe de Estado que disuelva el parlamento.

Es presidencialista un régimen que, a diferencia del parlamentario, presente estas características:

- El órgano ejecutivo está encabezado por un Presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- El Presidente es electo a través de Sufragio Universal.
- El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.
- Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- El Presidente no puede disolver al Congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.

Con base en esta diferenciación. "...en un sistema presidencialista la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los órganos ejecutivo y legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del-

ro. (10)

Bajo esta concepción, los países iberoamericanos, en general, se inclinaron desde el principio de su vida independiente por el presidencialismo, ya que los dirigentes y las inteligencias más lúcidas de ellos se pronunciaron por un modelo capaz de substituir la autoridad y el prestigio del monarca por un ejecutivo fuerte, a diferencia de las sociedades europeas del siglo XIX que se preocuparon por vigorizar el parlamento.

Es por eso que al adoptarse la idea de la separación de las funciones e incorporarse al constitucionalismo iberoamericano, se asentaron las bases de su actual presidencialismo que, animado por la limitación de la realidad estadounidense, se diferencia de ésta al establecer de hecho un sistema presidencialista en el que el poder del titular del órgano ejecutivo es enorme. En efecto, el régimen presidencialista que nació en Estados Unidos de América, mediante la Constitución de 1787, estructuró una nueva forma de gobierno que más tarde sirvió de modelo para los países iberoamericanos, los cuales, al conseguir sus respectivas independencias, buscaron un sistema que ajustado a las ideas liberales en voga, introdujera nuevos matices a su conducción gubernamental, propiciándose entonces el dilema federalismo-unitarismo que impidió a estos países conso-

lidar en forma inmediata su estabilidad política, de tal manera que se suscitaron diferencias que en muchos casos pasaron del terreno ideológico a la lucha armada, como sucedió en nuestro país.

De cualquier forma, salvo en Argentina, Brasil, México y Venezuela, la fórmula federal no prosperó sino por poco tiempo.

Sin embargo, volviendo al punto medular que analizamos, el principio de la división de funciones fue plenamente adoptado por las constituciones de los países iberoamericanos, aunque la realidad muestra que el equilibrio y armonía entre dichas funciones no se consiguió ni se ha conseguido, pues el órgano ejecutivo, como mencionamos, ejerce un claro predominio sobre los otros dos. Esta preponderancia, que establece la diferencia entre el presidencialismo iberoamericano y el estadounidense, presenta diversas variantes, ya que si bien en algunos países está reforzada por la existencia de un partido dominante en las cámaras, hay naciones cuyos textos constitucionales contienen preceptos que reconocen la facultad parlamentaria de formular votos de censura respecto de los ministros. En el primer caso destaca México, mientras que en el segundo se ubica Perú, cuya Constitución establece en su artículo 173 que los ministros censurados deben dimitir y el Presidente de la República debe aceptar la dimisión. No obstante, a pesar de

estas fórmulas jurídicas, el órgano ejecutivo mantiene su su -
premacía sobre los otros dos.

Las razones para que haya llegado a consolidarse de -
esa forma el predominio presidencial son diversas. Algunas --
son de carácter histórico como es la tradición del caudillismo,
común a casi todos los países de iberoamérica, o la necesidad -
de personalizar el poder, propia de pueblos de escasa educa --
ción política.

2. PROCESO DE CONSOLIDACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

En el momento actual la situación de preponderancia -
del titular del órgano ejecutivo no puede ser analizada tan --
sólo en base a las facultades constitucionales que se le otor -
gan. Para comprender en su exacta dimensión el marcado poder -
que tiene el Presidente de la República en este país se debe -
acudir a un análisis profundo que contenga, además del aspecto
constitucional, el definitivo factor político.

En principio habremos de abordar el desarrollo crono -
lógico, fundamentalmente normativo, que se registra en la divi -
sión de funciones en nuestro país y que representa el gérmen -
de la situación actual, para concluir el presente capítulo con
las consideraciones generales, fundamentalmente políticas, que
determinan el poder de la institución en México.

Es el artículo 80. de nuestra Carta Magna el que deposita la titularidad del órgano ejecutivo en un solo individuo, denominado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Este detalle normativo, determinante formal de nuestro presidencialismo, es resultado de una serie de ideas, circunstancias y ajustes que se fueron presentando desde que nuestro país consiguió su independencia en 1821. De esa fecha a la actualidad, México ha vivido un peculiar proceso evolutivo que ha venido conformando paulatinamente la actual situación gubernamental, caracterizada por un presidencialismo marcado en el que el titular del ejecutivo detenta el poder político sin contrapeso alguno, y derivado de muchos años de diferencias ideológicas y ambiciones personales que propiciaron una larga inestabilidad política reflejada en los constantes cambios de gobernantes, que se produjeron una vez por año en promedio durante los primeros 55 años de vida independiente de México.

Por ser entonces cuando se colocaron los primeros cimientos del actual sistema presidencialista, no podemos dejar de contemplar el desarrollo cronológico de los principales aspectos que se fueron dando en relación con el órgano ejecutivo y la función presidencial.

El desarrollo del ejecutivo en nuestro país tiene su origen en la Constitución de Apatzingán que, aunque a nivel de idea que nunca se practicó, señala ya en 1814 la división de funciones, estableciendo que la Presidencia debía compartirse entre 3 personas, elegidas por el Congreso, de igual autoridad y las cuales deberían alternarse el mando entre sí cada 4 meses. Los artículos 159 a 165 concedían al Presidente las siguientes atribuciones:

- Declarar la guerra y negociar la paz.
- Organizar y mandar los ejércitos.
- Designar y destituir a sus colaboradores.
- Señalar las necesidades de la presidencia y utilizar libremente los fondos solicitados.

En relación con el Congreso, el Presidente debía entregarle cada 4 meses un informe detallado sobre la situación de los ejércitos.

Posteriormente, una vez alcanzada la independencia política y desterrado Iturbide, el Congreso Constituyente depositó la Jefatura del Estado en 3 hombres mientras se establecía una constitución y con ella un órgano ejecutivo formal. Sin embargo, la multiplicidad ideológica que se presentaba dificultó el acuerdo sobre diversos aspectos, dentro de los cua-

les se encontraban los relacionados con la división de funciones, surgiendo con fuerza considerable la idea de fortalecer el órgano legislativo.

Efectivamente, "la soberanía popular y el carácter representativo del Congreso dentro del sentido democrático -- igualitario conducen a nuestros legisladores a afirmar la supremacía del congreso, del poder legislativo y asignarles al poder ejecutivo y al judicial el carácter de poderes derivados del legislativo". (11). A este respecto, al discutirse el nombramiento de los integrantes del órgano judicial, se votó en favor de que fuera el congreso quién los designara, provocando enconadas reacciones por parte de los que se inclinaban en favor del ejecutivo, hasta que por fin, después de largos y acalorados debates, se firmó el Acta Constitutiva de 1823, cuyo artículo 9o., preceptúa que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, impidiendo la reunión de dos o más de éstos en una corporación o persona.

De esta manera la Constitución de 1824, derivada del Acta Constitutiva referida, estipuló la existencia de un Presidente y un Vicepresidente, determinado el período presidencial de 4 años y exigiendo la nacionalidad mexicana por nacimiento para merecer el cargo. Contemplaba, además, la posibilidad de

reelección siempre que transcurriera un intervalo presidencial y creaba un Consejo de Gobierno que se componía de la mitad de los miembros del Senado (1 por cada entidad federativa) y actuaba en los recesos del Congreso.

El artículo 110 de esta Constitución otorgaba al Presidente las siguientes facultades:

- Publicar y ejecutar las leyes
- Nombrar y destituir a sus Secretarios
- Vigilar la recaudación
- Decretar el desembolso de las contribuciones generales
- Proveer la justicia
- Negociar concordatos con la Sede Apostólica
- Dirigir las negociaciones diplomáticas

En relación con el Congreso, el Presidente necesitaba su aprobación para:

- Declarar la guerra
- Designar comisiones generales
- Designar altos Oficiales del Ejército
- Celebrar tratados
- Mandar el Ejército
- Salir del país durante su ejercicio así como dentro del año

inmediato posterior al término de su gestión.

Lo anterior demuestra que los redactores de esa Constitución pensaron que el secreto del buen funcionamiento de la democracia estaba en reforzar los cuerpos legislativos a expensas de un ejecutivo más o menos débil.

Así ocuparon la presidencia Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, quien fue derrocado a los 8 meses de haber tomado posesión, iniciándose una serie de convulsiones que fueron controladas por Santa Anna al disolver el Congreso y establecer la Constitución Centralista de 1836, que reemplazaba la estructura federal del gobierno. Bajo esta concepción el Presidente podría servir durante 8 años con el privilegio de la reelección.

Estas "7 Leyes Constitucionales", como se le llamó a la Constitución de 1836, otorgaban al Presidente las siguientes facultades:

- Promulgar las leyes
- Designar Ministros
- Prolongar las sesiones del Congreso
- Proponer un número ilimitado de Decretos
- Nombrar a todos los jueces.

Como se aprecia, el ejecutivo era fuerte y de hecho poseía algunos poderes dictatoriales; sin embargo, no podía actuar sin la anuencia de una especie de supergobierno, denominado Supremo Poder Conservador, compuesto por 5 miembros cuya edad no debía ser mayor de 40 años, durando en su encargo 10 años.

La reacción federalista fue inmediata pero los intentos por restablecer la Constitución de 1824 fueron frenados -- por Santa Anna, quien mediante el Plan de Tacubaya, en 1841, -- abolió la Constitución de 1836 y estableció una nueva Ley Básica bajo el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Con esto se abolió el Supremo Poder Conservador y se centralizó aún más el gobierno, acentuando las facultades del -- Presidente, quien duraría en su cargo 5 años. Dichas facultades eran, entre otras:

- Destituir a cualquier empleado del gobierno
- Imponer multa a quien desobedeciera sus órdenes
- Declarar la guerra sin la aprobación del Congreso
- Jefaturar las fuerzas Armadas
- Expulsar a los extranjeros considerados "peligrosos".

Esta aberración normativa, que no daba la menor posibilidad de pensar en la división de funciones, conservó vigen-

cia tan sólo por 4 años, pues en 1845 Santa Anna fue expulsado del país. No obstante, la guerra con Estados Unidos de América propició el regreso del Dictador, quien usando entonces la bandera federalista proclamó la Ley de Reforma en 1847 que, -- reestableciendo la Constitución de 1824, suprimía el cargo de Vicepresidente.

Lo anterior pone en evidencia la anarquía ejecutiva que prevaleció durante los años que sucedieron a nuestra Independencia, años en los que las ambiciones personales, mas que la diversidad ideológica, impidieron consolidar una forma de gobierno en la que se respetaran las instituciones formales. -- Un país que carecía de la menor experiencia administrativa, -- impulsado sólo por ideas políticas ajenas y no siempre entendidas, era lógicamente incapaz de establecer una constitucionalidad que rigiera efectivamente sus acciones. Sin embargo, esta multiplicidad de intentos fue paulatinamente constituyendo una organización más estable, cuyo primer fruto fue la Constitución de 1857, norma general que por primera vez prevalece por tiempo considerable.

Efectivamente, la necesidad de una reorganización radical se hizo incuestionable y llegó a presentarse su viabilidad con el Plan de Ayutla de 1853, cuyos principios eran las usuales garantías de libertad y gobierno constitucional. Juan

Alvarez e Ignacio Commonfort se encargaron de introducir las reformas necesarias que posteriormente fueron plasmadas en la Carta Magna de 1857, cuyo artículo 50 estipuló la división de funciones, en tanto que el 75 estableció que el Presidente debía ser elegido por votación indirecta y ocuparía el cargo durante un período de cuatro años. El artículo 78, por su parte, prohibía a los miembros del clero ocupar la presidencia, así como a quienes no fueran mexicanos por nacimiento y a los menores de 35 años, determinándose además la desaparición de la vicepresidencia. Si por alguna razón el Presidente se hallara incapacitado para desempeñar sus funciones, el Presidente de la Suprema Corte debía tomar el cargo como interino, hasta que en debida forma se eligiera un sucesor.

Por lo que respecta a las facultades presidenciales, éstas fueron restringidas al máximo, destacando las siguientes:

- Promulgar y hacer las leyes expedidas por el Congreso
- Recibir a los Representantes Diplomáticos Extranjeros
- Nombrar y destituir a los jefes de las dependencias del ejecutivo
- Designar Representantes Diplomáticos

La aprobación del Congreso era necesaria para los si

güentes asuntos:

- Designación de altos Jefes Militares
- Declaraciones de guerra
- Concesión de patentes
- Nombramiento de la Comisión Permanente del Congreso
- Tratados con naciones extranjeras
- Se exigía, además, que los Secretarios del ejecutivo informaran anualmente al Congreso sobre el estado de sus respectivas dependencias.
- La facultad de suspensión de las Garantías Individuales, según el artículo 29, sólo podía ser otorgada por el Congreso

Se aprecia así que el Texto Constitucional de 1857, limitaba los poderes más discrecionales señalados al ejecutivo por las constituciones anteriores. La supremacía legislativa sustituyó al dominio del ejecutivo, quizá por las experiencias anteriores en las que éste había sido ejercido en forma dictatorial. Es por eso que muchos críticos de la política de nuestro país, como don Emilio Rabasa, justificaron en cierta forma la posterior dictadura porfirista como resultado de una "... Irrealizable, utópica y demagógica división de poderes, inscrita en la Constitución de 57, que imposibilitaba el funcionamiento real del ejecutivo, ya que el legislativo recibió en esta Constitución no sólo las atribuciones que por definición

le son propias, sino además toda una serie de controles sobre la actividad del Presidente, que lo hacen asemejarse a un poder parlamentario en un régimen presidencialista, entorpeciendo continuamente la actividad del ejecutivo" (12).

Sin embargo antes de analizar el caso de Díaz debemos mencionar que Juárez sintió la necesidad de organizar el ejecutivo como un intento de procurar fortalecerlo, promoviendo reformas en la Administración Pública y estableciendo en febrero de 1861, una Ley que determinó las atribuciones de las Secretarías de Estado, en la cual es importante destacar que se otorgaba a la Secretaría de Gobernación la facultad relativa a las elecciones generales, el Congreso de la Unión y las reformas constitucionales. Por otra parte, la integración bipartita del Congreso, que se había suspendido, fue una idea propuesta por Juárez, como se aprecia en la Ley publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1867 que señaló, al convocar a elecciones de renovación de los poderes ejecutivo y legislativo, "...la invitación popular para que se votara por el surgimiento de dos Cámaras en el Congreso de la Unión". (13). Esta idea se convirtió en realidad hasta 1872.

Es importante no descuidar los propósitos de Juárez respecto al fortalecimiento de la Administración Pública, pero más lo es, ubicar éstos como una reacción para procurar una adq

uada estructuración en las funciones del órgano ejecutivo y -
educir así la situación de desventaja frente al legislativo.-
lo debemos dejar de tomar en cuenta que los conflictos inter -
ios que se venían sucediendo desde 1821 adquieren crítica si--
tuación durante la estancia de Juárez en la Presidencia, como-
lo demuestra la guerra de 1858 a 1861 y las múltiples insurreg
ciones contra el Benemérito.

El país sufrió entonces más que nunca las enconadas-
diferencias ideológicas y personales, de tal suerte que la --
inestabilidad política se acentuó al máximo y la situación eco
nómica adquirió matices dramáticos, propiciando la interven --
ción extranjera.

En ese marco de acontecimientos Díaz se levanta con-
tra Lerdo de Tejada, que había ocupado la presidencia al morir
Juárez en 1872, iniciándose así un cambio radical que no sólo-
devolvería el poder perdido al órgano ejecutivo, sino que pro-
piciaría el nacimiento del régimen dictatorial más prolongado-
y controvertido que se ha presentado en la historia de México.

Las causas que motivaron este cambio radical en la -
posición del titular del ejecutivo fueron diversas, sin embar-
go es indudable que es en el porfiriato cuando por primera vez
en la historia independiente de nuestro país se utiliza marca-

damente el control político como instrumento para fortalecer la institución presidencial. Definitivamente, aunque Díaz se auxilió de modificaciones constitucionales para consolidar su posición y dominio, la aceptación de éstas estuvieron aseguradas por medio de una maquinaria política muy bien estructurada y por una coincidencia de variadas circunstancias.

El país, a pesar del esfuerzo liberal se encontraba en una situación económica deprimente, además de mantener una imagen muy negativa en el extranjero, ocasionada principalmente por el incumplimiento en el pago de la deuda externa y por su inestabilidad política. Los efectos de las continuas pugnas ideológicas se hacían presentes reflejando un vacío de formalidad en las estructuras gubernamentales que debían sostenerse más por la fuerza que por la legalidad, lo que provoca un caos en la conducción del país con los concernientes efectos perniciosos en las áreas políticas, económica y social. El respeto a la Constitución era casi nulo.

De lo anterior se desprende una explicación lógica en los propósitos de Díaz de unificar primero el poder y alcanzar la estabilidad política indispensable para superar los problemas del país. Las primeras medidas estuvieron más bien enfocadas a la captación de la confianza ciudadana hacia el Titular del Ejecutivo, reformándose la Constitución de 1857 para

que ningún Presidente o gobernante pudiera ser reelegido sino transcurridos 4 años después del último ejercicio, reforma que subsistió hasta 1887, año en que se estableció una modificación que admitió dos períodos presidenciales sucesivos y aún más, siempre que mediara un lapso de 4 años después del segundo. Finalmente, en 1904 se amplió a 6 años el período presidencial, reinstalándose la vicepresidencia.

Estas modificaciones normativas pudieron presentarse gracias al desarrollo de un sistema político con un alto grado de control en el que se distinguían 3 niveles de autoridad: -- primero, Díaz; segundo, los Gobernadores de las Entidades Federativas, puestos de elección popular completamente asegurados por el Presidente, y tercero, los Jefes Políticos, representantes de los Gobernadores que servían como una sólida base al -- controlar la dirección política y administrativa de los Distritos en las Entidades Federativas, y encargarse de "...la vigilancia de los Ayuntamientos, la comandancia de las fuerzas de seguridad y de policía, el cuidado inmediato de todos los servicios públicos y municipales, las prisiones, la beneficencia pública, la vigilancia de la recaudación del impuesto, la ejecución de todas las obras materiales del Distrito, el fraude electoral en todas sus escalas, la tutoría de las autoridades del orden judicial, la confección de Ayuntamientos de los cuales quedaban responsables, las juntas patrióticas y celebra --

ción de las fiestas nacionales..." (14).

En lo referente al órgano legislativo, éste paulatinamente fue siendo absorbido por Díaz conforme sus mecanismos para controlar las elecciones iban funcionando, de tal suerte que una vez consolidado el porfiriato, el Presidente nunca tuvo dificultades para obtener facultades extraordinarias, aún cuando no hubiera emergencia.

El poder judicial tampoco escapó al control de los porfiristas y todas las dependencias judiciales recibían instrucciones del Presidente.

Se aprecia de este modo, pues, que el gobierno de Díaz fuera verdaderamente efectivo en el control político, lo que le permitió sobrevivir por más de 30 años y fortalecer el órgano ejecutivo hasta niveles dictatoriales. Es por eso que el porfiriato representa inevitable interés en el análisis de la división de funciones y el estudio del presidencialismo mexicano, ya que, aunque no fue Díaz el primer dictador en la historia independiente de nuestro país, sí fue su régimen el que ejerció un control político sin precedentes, que más tarde se desarrollaría con mayor sutileza bajo formas en apariencias democráticas, de tal suerte que así como la situación del órgano ejecutivo actual tiene su base en el desarrollo de los acon

tecimientos durante los primeros 90 años de vida independiente de México, el aspecto específico del presidencialismo actual - obtiene el germen de su control político en los años del porfirato.

Sin embargo, por razones generalmente conocidas y -- ajenas al presente estudio, la dictadura porfirista se derrumbaba dando paso a la convulsión interna que se conoce como Revolución Mexicana, movimiento que representa el principio de la transición del régimen dictatorial al presidencialismo institucionalizado, transición que logra consolidarse hasta 1929 en que se crea el PNR y se elimina el caudillismo que subsistió -- aún en los años posteriores a la lucha armada.

De esa manera, la primera base revolucionaria se caracterizó por un evidente vacío de poder que impedía la estabilidad política y con ella el fortalecimiento del ejecutivo. -- "La sucesión maderista que se instaló en el poder gubernamental después de la desarticulación del régimen porfirista no -- alcanzó a organizar una fuerza central con suficiente consenso y aceptación de su legitimidad". (15). La fragmentación y -- escisión internas, la multiplicidad ideológica y la falta de un Ejército de apoyo hicieron posible el surgimiento y la aceptación de muchos caudillos militares en distintas partes del -- país, fomentándose así una intervención basada principalmente

en el ejercicio de la fuerza y en un sistema de lealtades personalizadas. Esa proliferación de caudillos fue en parte resultado de la inestabilidad política y social, pero su gran aceptación tiene origen en el arraigado caciquismo y paternalismo tradicional que permitía más ampliamente la incorporación del poder local y personal, de tal manera que fueron precisamente caudillos como Villa y Zapata los que hicieron posible que las fuerzas populares se aglutinaran y se hicieran presentes en el conflicto.

Fue por eso que con el asesinato de Madero, al surgir Huerta como un evidente retorno a lo dictatorial, aparecieron nuevas fuerzas revolucionarias que fueron aprovechadas por Carranza, entonces Gobernador de Coahuila, para destacarse como líder contra el usurpador, convirtiéndose así en el líder de la legalidad y de una posible cohesión. La fragilidad de las instituciones y de la autoridad reforzó entre los grupos que habían simpatizado con Madero, el deseo de estructurar un orden legal sobre bases más firmes para el futuro poder oficial, surgiendo el Constitucionalismo y la necesidad de elaborar una Norma Jurídica General como respaldo a la estructuración de un poder central por encima de las independientes fuerzas fragmentadas. Se buscaba, pues, la legalidad formal, la representatividad nacional y el fortalecimiento de un poder central institucionalizado.

Los esfuerzos anteriores se cristalizaron formalmente en la Constitución de 1917, que otorgó al Presidente de la República un gran poder legal.

En el proyecto de reformas para establecer la Constitución, Carranza explicó que su primer propósito era rehacer la rama ejecutiva del gobierno, suprimiendo la supremacía formal del legislativo, señalada en la Constitución de 1857. Así, se suprimió la elección indirecta y la vicepresidencia, estableciéndose la cláusula de la no reelección.

La Constitución de 1917 otorgó, mediante el artículo 89, las siguientes facultades importantes al Titular del Ejecutivo.

- Promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión y vigilar su cumplimiento.
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General y a los Gobernantes del Distrito Federal y de los Territorios Federales.
- Disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior del país.
- Convocar al Congreso a servicios extraordinarios,

En relación con el Congreso, el Presidente necesita-

ba su aprobación para los siguientes asuntos relevantes:

- Nombrar Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales
- Nombrar Coroneles y Oficiales de Alta Graduación del Ejército y la Armada
- Declarar la Guerra.

Se concedía así el poder que no había otorgado la -- Constitución de 1857 al Titular del Ejecutivo, aunque procurando cierto equilibrio en sus relaciones con el Congreso, equilibrio formal que en la práctica nunca se presentó.

Bajo este orden legal que restituía el prestigio y - poder del órgano ejecutivo llegaron a la presidencia Obregón y Calles, últimos caudillos de nuestro país que, gobernando formalmente casi en su totalidad la década de 1920 a 1930, dan -- paso al nacimiento de la institucionalidad, al crearse formalmente el 4 de marzo de 1929 el Partido Oficial que, bajo el - nombre de Partido Nacional Revolucionario, se encargaría de -- aglutinar y encausar todas las fuerzas sociales del país en favor de una estabilidad política basada en el control como condición indispensable para fortalecer el poder gubernamental y con él a su figura máxima: La Presidencia de la República.

No obstante, antes de la consolidación presidencial

como institución despersonalizada se presentó el maximato, último residuo del caudillo que subsistió hasta el período del Presidente Lázaro Cárdenas, hombre con el que se inicia el período actual del presidencialismo en México, resultado de un proceso de consolidación que culminó con el beneficio absoluto a la preponderancia del ejecutivo. El presidencialismo quedó por fin enriquecido con una definitiva institucionalización y con una jerarquización superior a los demás órganos del poder público.

Se había dado así el paso del caudillismo a la institucionalización controlada por un Jefe Máximo, y del maximato a una nueva institución: el presidencialismo, cuyo representante fundamental es el Jefe del Órgano Ejecutivo.

3. EL CONTROL POLITICO Y EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Las consideraciones hasta ahora expuestas han mostrado la evolución de nuestro presidencialismo formal y su consolidación en la Constitución que ahora nos rige. Hemos visto que la actual preponderancia del Titular del Ejecutivo tiene sus orígenes desde los primeros años del México independiente, años que se caracterizaron por las constantes luchas en la búsqueda de un modelo adecuado para nuestro país.

Esas luchas, que en más de una ocasión estuvieron animadas por ambiciones personales, se vieron reflejadas en los variados Ordenamientos Jurídicos que pocas veces fueron respetados. Los resultados para el país fueron nefastos; propiciándose así el advenimiento del porfiriato.

Sin embargo, el movimiento revolucionario iniciado en 1910 al dar origen a la Constitución que actualmente nos rige, sienta las bases del México actual, un país en el que el marco Constitucional no siempre es suficiente para encuadrar el proceder político. De esa forma, sobre todo a partir de 1929, se inicia un fortalecimiento de facto de la institución presidencial.

En efecto, al crearse el Partido Nacional Revolucionario en 1929 se iniciaba un proceso de control de las fuerzas sociales que aseguraría el predominio político de la maquinaria oficial y daría a su cabeza, el Presidente de la República una posición determinante en la conducción del país. Al encuazarse esas fuerzas sociales mediante un partido político se garantizaba en primera instancia una estabilidad política indispensable para fortalecer la estructura gubernamental.

Nuestro país, que había sido un país de caudillos, se convertía así en un país de instituciones, dentro de las

cuales la institución presidencial detenta el mando, en parte por las facultades formales derivadas de la Constitución de 1917 y en forma definitiva por una serie de mecanismos políticos que actualmente han adquirido madurez.

En relación con la división de funciones, el predominio del Titular del Ejecutivo se ha asegurado mediante el control de los órganos legislativo y judicial. En el primer caso el partido oficial juega un papel decisivo pues de él han salido todos los Senadores y la gran mayoría de los Diputados Federales, asegurándose así un completo apoyo a la política presidencial. En el segundo, la propia Constitución al otorgar al Presidente la facultad de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte y a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. asegura la subordinación del órgano judicial al Ejecutivo.

El control de esos dos órganos es, pues, un hecho evidente que fortalece al ejecutivo y con ello a la institución presidencial.

En lo referente a las Gobernaturas de las Entidades Federativas la situación es muy similar. El Partido Revolucionario Institucional es el mecanismo adecuado por medio del cual el Presidente designa a los Gobernadores Estatales, asegu

rándose así el control político de la totalidad del país. Sin embargo, si consideramos el hecho de que los primeros años de gobierno de un Presidente se presentan con la subsistencia de Ejecutivos Estatales del régimen anterior llegamos a entender otro factor decisivo en el mantenimiento de nuestro presidencialismo; la disciplina política.

En un país en el que el respeto a las instituciones se ha convertido en un ritual y en el que la única oportunidad de ascenso y mantenimiento políticos está basada en ese respeto, los llamados miembros de la "familia revolucionaria" son siempre fieles servidores del sistema en el que se encuentran, aún cuando ese sistema en un momento determinado los aparte. Cualquier indisciplina significa no sólo el término de una carrera política sino, en muchos casos el riesgo personal.

De esta forma, la maquinaria oficial ha actuado eficazmente fortaleciendo a toda costa la institución presidencial, de tal suerte que a partir de 1934 podríamos resumir una serie de muy diversas medidas que han logrado consolidar la fuerza del titular del Ejecutivo y que demuestran los variados recursos con que cuenta la institución Presidencial. Esas medidas, diferenciadas sexenalmente a partir del año indicado son:

Administración del Gral. Lázaro Cárdenas. Se reestructura el PNR, (cuyo nombre cambia por el de PRM, Partido de la Revolución Mexicana), estableciéndose en su seno 4 centrales diferenciadas, la obrera, la campesina, la popular y la militar, para evitar la excesiva concentración de poder y con el objeto de mantener la fuerza militar encauzada.

Se incorpora a la Constitución una nueva facultad presidencial consistente en el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior del D.F.

Administración del Gral. Manuel Avila Camacho: Se restringe la participación del Ejército a las estrictas funciones de defensa, evitando su acción en la política electoral.

Se promueve un incremento creciente de la burocracia estatal vinculada estrictamente a los intereses oficiales.

Se fortalece el sometimiento sindical por medio de los líderes.

Administración del Lic. Miguel Alemán: Se institucionaliza el civilismo y el mérito universitario, provocando un desplazamiento aún mayor de los militares en los altos cua-

dros administrativos.

Se modifica la Ley de Secretarías de Estado de 1939, estableciéndose la posibilidad de nombrar a dos Secretarios -- sin cartera y a un subsecretario en cada Secretaría, procurándose así evitar la excesiva concentración de poder en los Secretarios de Estado.

Administración de don Adolfo Ruiz Cortines: Se reduce el presupuesto destinado al Ejército en un 50% para evitar su fortalecimiento en perjuicio del Ejecutivo.

Administración del Lic. Adolfo López Mateos: Se crea la Secretaría de la Presidencia, aumentando el poder presidencial al contar con un órgano que le permite adquirir nuevos -- instrumentos de comunicación y de control sobre los Secretarios de Estado.

Administración del Lic. Gustavo Díaz Ordaz: Se utiliza la represión abierta cuando se pretende desestabilizar el sistema político (1968).

Administración del Lic. Luis Echeverría Alvarez: se infunde gran responsabilidad a Cuerpos de Asesores para restar poder a los Secretarios de Estado.

Se substituye Gobernadores Locales que representaban riesgos al Presidente (casos Guerrero, Hidalgo, Sonora).

Administración del Lic. José López Portillo: Se introducen diversos tipos de reformas tendientes a legitimar la política presidencial, destacando la Reforma Política como un mecanismo para encuadrar institucionalmente a grupos disidentes.

Esto viene a demostrar que de hecho cada administración, con base en su política ha procurado fortalecer la figura presidencial. El partido oficial ha sido el instrumento más valioso para ese fortalecimiento y la represión abierta el recurso último que más de una vez se ha utilizado, todo esto como consecuencia de un muy particular sistema presidencialista al que no le ha sido suficiente un Contexto jurídico favorable para consolidarse y controlar el poder político de nuestro país.

1. EL PERIODO PRESIDENCIAL 1958-1964

Es al inicio de la administración del Lic. Adolfo López Mateos, en el mes de diciembre de 1958, cuando surge lo que puede considerarse el origen jurídico y formal de lo que actualmente constituye la Presidencia de la República. Nos referimos a la creación de la Secretaría de la Presidencia dentro del marco de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre del mencionado año.

La Secretaría de la Presidencia fue concebida como un órgano de planeación, coordinación y vigilancia globales de toda la administración pública federal, por un lado y, por el otro, como una entidad de apoyo y asesoría directas al Presidente de la República.

Puede considerarse que, fundamentalmente, esta nueva Secretaría integró competencias y funciones que, hasta ese momento, habían venido desarrollando dos entidades públicas distintas. La primera de ellas era la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en lo referente al diseño e implantación de mecanismos de mejoramiento administrativo, y la segunda la constituía la Comisión Nacional de Inversiones, por lo que correspondía a la programación y control de inversiones públicas.

Como mero antecedente vale la pena mencionar que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa había sido creada en 1946, al inicio del mandato del Lic. Miguel Alemán, desapareciendo 12 años después, en 1958, al surgir la propia Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional, quedando en ellas depositadas las competencias que aquella llevaba a cabo.

Por lo que respecta a la Comisión Nacional de Inversiones ésta había nacido en 1948 dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desapareciendo un año más tarde. En 1953, dentro de la administración del Sr. Adolfo Ruiz Cortines, se dictó un acuerdo a través del cual se dió origen al llamado Comité de Inversiones, también incorporado a la Secretaría de Hacienda, y en 1954, con el nombre de Comisión Nacional de Inversiones, pasó a la jurisdicción directa del Presidente de la República.

Al nacer la Secretaría de la Presidencia, 4 años más tarde, la Comisión desapareció y sus funciones quedaron definitivamente adscritas al nuevo órgano.

De tal forma, el artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, relativo al despacho de asuntos correspondientes a la Secretaría de la Presidencia, señalaba que éstos serían los siguientes:

- I.- Estudiar y dar forma a los acuerdos Presidenciales para su debida ejecución.
- II.- Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República.
- III.- Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general.
- IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse.
- V.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- VI.- Registrar las leyes y decretos promulgados por el ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República.
- VII.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Como puede apreciarse, las competencias señaladas con los números II, III y V, así como la primera parte de la número

ro IV, tenían sus antecedentes en la Comisión Nacional de Inversiones, en tanto que la parte final de la IV era desarrollada por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Sin embargo, ¿qué antecedente existía acerca de las competencias I y VI?

Sobre esto, realmente, existen referencias un tanto confusas. Hasta el año de 1944 había existido, bajo el mando directo del Titular del Ejecutivo Federal, la llamada Secretaría Particular de la Presidencia; en ese año, modificó su denominación a Secretaría de la Presidencia, aunque bajo una concepción totalmente distinta a la que posee una Secretaría de Estado, dentro de la ley que hay que considerar un marco jurídico de referencia, una estructuración orgánica y un conjunto de facultades específicamente determinadas. Se trataba, únicamente, de un órgano convencionalmente establecido, a nivel "staff", adscrito al Presidente de la República.

En 1946 se volvió al antiguo nombre de la Secretaría Particular de la Presidencia y en 1958, con la creación de la Secretaría de la Presidencia con todas las características formales, jurídicas y administrativas señaladas en el párrafo anterior, aquélla desapareció, subsistiendo solamente una Secretaría Privada para el despacho y la atención de los asuntos directos y personales del Titular del Ejecutivo.

Ahora bien, las competencias relativas al estudio y forma de acuerdos presidenciales y al registro de leyes, decretos y resoluciones del Ejecutivo, a partir de 1958 incorporadas a la Secretaría de la Presidencia, habían sido previamente desarrolladas por la Secretaría Particular o por su equivalente, por lo que debe considerarse que es en ella en la que podemos encontrar los antecedentes propios de las facultades enunciadas con los números I y VI dentro del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958, ya transcrito previamente.

En relación con el punto relativo a la existencia de una Secretaría de la Presidencia o Particular en los años 40's y 50's, podemos remitirnos a César Izaguirre Rojo que, al describir su artículo "La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", a mediados de 1958, señalaba que "Por lo que respecta a la Secretaría de la Presidencia de la República, en la exposición de motivos... se dice que ésta Dependencia ha venido operando con ese nombre sin estar comprendida dentro de las dependencias del Ejecutivo que establecía la Ley anterior, omisión que se subsana en la nueva, concibiéndola como una Secretaría de Planeación y Vigilancia, pero no propiamente de ejecución. Ella atenderá la programación de las actividades generales o determinadas del Gobierno Federal que serán ejecutadas por las demás Secretarías, ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar de la Presidencia de la Re

pública". (16)

Esta última frase resulta fundamental para la debida apreciación de los objetivos de la Secretaría de la Presidencia al momento de su surgimiento, ya que sintetiza la idea de que esta nueva dependencia se constituiría en una entidad pública con sólidos e importantes nexos con el Presidente de la República y con el resto de los órganos centrales y paraestatales de la administración mexicana, para efectos de su mejor control financiero y administrativo.

Horacio Castellanos Coutiño, en su artículo denominado "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", también abordaba razones que justificaban la creación de esta nueva Secretaría, aunque con una posición más crítica que la adoptada por Izaquirre Rojo, y comentaba que "... Es in cuestionable que las funciones de esta Secretaría (de la Presidencia) vienen a llenar un hueco dentro de la Administración Pública Mexicana, pues como se indicó, ... era necesario establecer la forma efectiva de controlar las inversiones que realizan las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal, que constituyen en cuanto a sus actividades de índoles económicas, uno de los renglones más importantes del desarrollo de la vida nacional... Sin embargo, tomando en cuenta los antecedentes que originan la creación de esta Secretaría, y en vista de que de acuerdo con la iniciativa for

mulada por el Ejecutivo se le concibe como un organismo de planeación, coordinación y vigilancia, pero no de ejecución, creemos que ello se debe a que en la realización de sus actividades depende en forma directa e inmediata del Presidente de la República, por lo cual carece de las facultades políticas inherentes a las Secretarías de Estado, circunscribiéndose en realidad a un terreno de carácter técnico... De tal manera pues, que en este orden de ideas, la situación de esta Secretaría, dentro de la organización del Poder Ejecutivo, parece estar más acorde con la que guardan los Departamentos Administrativos, es decir, que todo hace pensar que el Presidente de la República será quien acuerde las medidas políticas de adoptar en una materia tan importante como lo es la de la planeación, control y vigilancia de los gastos e inversiones públicas, auxiliado como es de esperarse de personas capacitadas en este terreno pero cuyas decisiones, por sí mismas, no surtan los efectos correspondientes. En concreto, pensamos que más que como Secretaría de Estado, la de la Presidencia debió crearse como Departamento Administrativo, aún cuando su denominación fuese otra, v.gr.: Departamento de Planeación e Inversiones..." (17)

Esta última consideración no deja de ser interesante y con ciertos visos de validez, en razón de los argumentos que el propio Castellanos expone, ya que la ausencia de una función política real por parte de dicha Secretaría, así como el hecho de que su objetivo fuera el de constituir una dependen-

cia de orientación y apoyo al resto de las Secretarías de Estado, en materia administrativa y de inversiones, coincidan con algunas de las características teóricas y conceptuales que poseen los Departamentos Administrativos en la doctrina de Derecho Administrativo mexicano.

El hecho concreto, sin embargo, es que la de la Presidencia fue una Secretaría que, al crearse, dotó de un novedoso elemento a la estructura orgánica de la administración pública mexicana, incorporándole una dependencia que, a partir de ese momento, actuaría como extensión del Presidente de la República con actividades que incidían en las desarrolladas por las demás Secretarías.

Por último, debe citarse el hecho de que con el Presidente López Mateos se reinstaló la Oficina de Quejas, originalmente instituída por el Gral. Cárdenas, con el objeto de atender asuntos relativos a cuestiones agrarias, básicamente.

2. EL PERIODO PRESIDENCIAL 1964-1970

Como se ha visto, las bases de la actual conformación de la Presidencia de la República se encuentran dentro de distintos órganos e instituciones existentes en décadas pasadas.

Sin embargo, es en el seno de la Secretaría de la Pre

sidencia, surgida en 1958, en donde se ubican los antecedentes más relevantes.

En 1965, al inicio de la gestión administrativa del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, se creó, dentro de la propia Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública. Esto ocurrió el 9 de abril de tal año y se le encomendó el cumplimiento, fundamentalmente, de la última parte de la fracción II del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, relativo a las competencias de la Secretaría de la Presidencia, ya transcrito en el apartado anterior.

Los objetivos que se le señalaron a la Comisión fueron los siguientes:

- 1.- Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deben hacerse a su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
 - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
 - c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
- 2.- Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

Por otro lado, ha de considerarse que la Comisión de Administración Pública es el antecedente de lo que posteriormente, a partir de 1971, sería la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, y más tarde, en 1977, la Coordinación General de Estudios Administrativos adscrita directamente al titular del Ejecutivo Federal.

La Comisión se integró no como un órgano con adscripción y recursos propios dentro de la Secretaría, sino como una unidad de participación dentro de ella, integrándose con los Directores Jurídico-Consultivo, de Planeación de Inversiones Públicas y de Gasto Público de la Secretaría, así como con técnicos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), organismo creado en 1955 a efecto de estudiar los avances de la administración pública mexicana y promover el análisis de los fenómenos administrativos gubernamentales.

Al inicio de sus trabajos, la Comisión determinó que como primer paso había de elaborarse un diagnóstico que permitiera conocer el estado real de la administración pública y proponer algunas medidas correctivas al corto y mediano plazos.

El resultado de lo anterior se materializó en 1967 con un documento llamado "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", que se difundió entre Secreta-

rios y Jefes de Departamentos de Estado, así como entre Directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Aún cuando el Informe de referencia no constituyó el primer intento de sistematización de la forma de organización y funcionamiento del Gobierno Federal, si se erige como piedra angular del proceso de reforma administrativa de años posteriores.

A pesar de que estudios como "La Administración Pública en México", de Emiliano Busto, "El problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución", de Carlos Duplán, y "El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento", de José Mijares Palencia, habían intentado aportar mayores conocimientos sobre la Administración Pública Mexicana en décadas previas, el Informe de la CAP es el verdadero arranque de los trabajos de reforma que, de manera cada día más creciente, se desarrollan en México a partir de 1967.

El "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" se conformó por 3 temas básicos, a saber: I. La Política de la Reforma Administrativa, II. Análisis General de la Administración Pública, y III. Análisis por Sectores de la Administración Pública.

Por su importancia y extensión, el tema II merece una especial atención; ahí se encuentra la parte sustantiva y medular del diagnóstico, ya que en los capítulos que lo integran se desglosan algunos de los puntos denominados "áreas comunes de la administración pública", cuya presencia se manifiesta en todas las entidades gubernamentales. Tal es el caso de la administración de recursos humanos y materiales, del sistema de planeación, presupuestación y programación, y otros.

En virtud de su relevancia, así como de la escasa difusión pública del Informe elaborado por la CAP, se transcribe a continuación el índice con que fué presentado en 1967.

INTRODUCCION

I.- La política de la Reforma Administrativa.

II.- Análisis General de la Administración Pública.

- 1) Organización y Funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado.
 - a) La planeación administrativa.
 - b) La distribución de funciones entre las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado.
 - c) Los procesos administrativos.
 - d) Los centros de decisión.
 - e) Los niveles jerárquicos y las áreas de mando.
 - f) Los sistemas de control administrativo.

- Los sistemas de Coordinación General del Gobierno Mexicano.
 - a) Coordinación de las Secretarías y Departamentos de Estado.
 - b) Coordinación de los organismos descentralizados
- Los Elementos Materiales de la Administración.
 - a) Locales.
 - b) Equipos
 - c) Adquisiciones
- La Administración de Personal.
 - a) Técnicas de personal que se aplican en México.
 - b) Administración de sueldos y salarios.
 - c) Reglamentación y control del trabajo.
 - d) Oficinas encargadas de la administración de personal.
 - e) Organización sindical.
 - f) Adiestramiento y capacitación.
- .- El sistema de Planeación Nacional y la Programación de las Actividades del Sector Público.
- .- Los Sistemas de Elaboración del Presupuesto Federal.

III.- Análisis por Sectores de la Administración Pública.

Como se puede captar, el contenido del Informe versaba -- sobre aspectos generales aplicables a todas las dependencias públicas, individual y conjuntamente.

En el año de 1968, a la Comisión de Administración Pública se le incorporó un Secretariado Técnico permanente, "como órgano de estudio y apoyo para iniciar algunas de las medidas recomendadas en el Informe... Para ello, se encomendaron a este secretariado técnico funciones de enlace con otros organismos públicos, facultándolo también para apoyar técnicamente el análisis, programación y evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas, sectores e instituciones de la administración pública que se desprende de las recomendaciones del Informe". (18)

Diversos fueron los resultados que se derivaron de las actividades desarrolladas por el Secretariado Técnico de la Comisión, la mayor parte de los cuales se referían a la sistematización de información relativa a la administración pública federal y manuales de aprovechamiento de recursos y procedimientos administrativos.

Entre los más relevantes estudios llevados a cabo se encuentran los siguientes:

Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970. Este manual, antecedente de los que serían formulados en 1973 y en 1976, comprendía tanto a entidades centrales como paraestatales, y sobre cada una detallaba listado de funcionarios, antecedentes, legislación, atribuciones, funciones y

estructura orgánica.

Ignacio Pichardo Pagaza explica las características del Manual en estos términos: "Aunque de carácter informativo, el documento se encuadra claramente en el contexto de la reforma administrativa. Ofrece, básicamente, un informe del estado que guardaba la administración pública mexicana en 1969. Fue, en toda evidencia, un documento catalizador de reformas. Ya en su elaboración, el sólo hecho de ordenar los materiales de actividades llevó a muchas de ellas a introducir cambios en su estructura o funcionamiento, que se reflejaron en el manual. Una vez publicado, sirvió como material de referencia para emprender estudios o proponer cambios y fue el punto de partida de múltiples planes de reforma administrativa. (19).

Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías de Estado.

Partiendo de las competencias de cada Secretaría de Estado enunciadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 este Prontuario desglosaba los ordenamientos legales (Constitución, Leyes, Códigos, Reglamentos, Decretos y Acuerdos) que eran base jurídica de cada una de las fracciones correspondientes a cada artículo de dicha ley.

Remitiéndonos nuevamente a Pichardo Pagaza, "El trabajo

o, realizado con la participación de todos los directores jurídicos de las entidades públicas federales, logró satisfacer una vieja necesidad de información sobre las bases jurídicas y la acción pública. La proliferación de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, dispersas en el tiempo y en las unidades administrativas, constituía fuente de errores, confusiones, duplicidades, superposiciones, conflictos de atribuciones, etc." (20).

El Prontuario elaborado a principios de 1970, es antecedente de los que serían formulados en 1977 y 1978.

- Manuales y Estudios sobre Adquisiciones, Almacenes, Inventarios, Locales, Equipo, Recursos Humanos, Correspondencia y archivo, y Organización y Métodos.

Contando con la participación de los encargados de estas áreas en cada Secretaría de Estado, el Secretariado Técnico de la CAP elaboró, primeramente, una serie de diagnósticos sobre el estado en que se encontraba el desarrollo de tales actividades dentro de la administración pública en su conjunto, para posteriormente proceder a la presentación de correspondientes manuales, guías técnicas y estudios con recomendaciones.

Precisamente en el Manual de Organización del Gobier-

io Federal 1969-1970, elaborado 4 años después de la creación-
le la Comisión de Administración Pública, se incluía a esta úl
tima como parte integrante de la Secretaría de la Presidencia-
con las siguientes funciones:

- Estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal y proponer las reformas generales que procedan para racionalizar las estructuras, los procedimientos y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola a la planeación del desarrollo y procurando el mejoramiento de los servicios públicos.
- Formular el plan global de la Reforma Administrativa, someterlo para su aprobación a las autoridades superiores, y en su caso, vigilar y coordinar su correcta aplicación.
- Promover en las dependencias gubernamentales la creación o adecuación de Unidades de organización y Métodos, así como la compilación, depuración y codificación de sus disposiciones jurídicas.
- Elaborar, divulgar y mantener actualizado el Manual de Organización del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Se han expuesto, hasta este momento, la integración y la operación de los antecedentes, como ya se citó, de la actual Coordinación General de Estudios Administrativos, paten-

des en la Secretaría de la Presidencia y en su Comisión de Administración Pública.

Sin embargo, la Presidencia de la República, estrictamente hablando, se empezaba a integrar estructuralmente con unidades específicamente identificables.

A finales del período presidencial del Lic. Díaz Ordaz, la Presidencia se integraba, básicamente, de los siguientes órganos: Secretaría Privada, Estado Mayor Presidencial, Dirección General de Administración y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

La Secretaría Privada, encargada de tratar los asuntos privados del titular del Ejecutivo, seleccionar y canalizar correspondencia y servir de conducto para las audiencias presidenciales, quedaba estructurada en estos términos:

Secretario Privado
Secretario Particular
Secretario Auxiliar
Secretario Adjunto
Secretario de Acuerdos
5 Secretarios Adjuntos
Jefe de Ayudantes
Jefe de Personal

Por lo que respecta al Estado Mayor Presidencial, cursos antecedentes serán expuestos detalladamente en capítulos posteriores, se constituía como órgano de auxilio militar del presidente y de empleo operativo de las Guardias Presidenciales. Su organización básica seguía la siguiente estructura,

Jefe del Estado Mayor
Subjefe del Estado Mayor
Jefe de la Sección Secretaría
Jefe de la Sección Primera
Jefe de la Sección Segunda
Jefe de la Sección Tercera
Jefe de la Sección Cuarta

El fundamento legal del Estado Mayor Presidencial se ubicaba en la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, expedida en enero de 1942, durante la administración del General Manuel Avila Camacho, actualmente derogada, como se verá más adelante, por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana de abril de 1971.

Por lo que respecta a la Dirección General de Administración, con ella se presenta un especial fenómeno. Teniendo como su antecedente más remoto a la llamada Oficina Administrativa, aparecida en la gestión presidencial del General Avila Camacho, y transformada en Dirección General por el Sr. Adolfo

Luíz Cortines en 1953, a partir de 1958, al crearse la Secretaría de la Presidencia, se avocó también al cumplimiento de las funciones administrativas requeridas por esta última.

Lo anterior planteaba, en principio, una situación un tanto irregular. Por un lado, la Dirección General de Administración llevaba a cabo actividades en derredor de una Secretaría de Estado específica, con recursos humanos, presupuesto y requerimientos propios, y por el otro manejaba estos mismos rubros en relación con la Presidencia de la República, dentro de la cual se ubicaban personas y funciones ajenas a las de la Secretaría de la Presidencia como, por ejemplo, las de la Secretaría Privada.

Debe entenderse, sin embargo, que la Dirección General de Administración es una dependencia originaria de la Presidencia de la República, y que la Secretaría de la Presidencia, a partir de 1958, utilizó sus servicios, sin haber llegado nunca a crear una dependencia propia, dedicada exclusivamente a la atención de las funciones administrativas requeridas por ella.

Orgánicamente, la Dirección General de Administración poseía esta estructura:

Dirección General

Departamento de Contabilidad
Departamento de Almacenes e Inventarios
Departamento de Personal
Departamento de Compras
Departamento de Correspondencia y Archivo
Departamento de Intendencia de los Pinos
Oficina de Directorio Privado
Pegaduría General

Las funciones de esta Dirección General, semejantes a las de cualquier dependencia de su tipo, eran las de formular el anteproyecto de presupuesto del ramo y vigilar su ejercicio, controlar al personal, adquirir, almacenar y distribuir el activo fijo y flotante, manejar el inventario de bienes muebles e inmuebles, controlar el archivo, mantener y conservar muebles, inmuebles y equipos de transporte, operar talleres generales y prestar servicios de intendencia y auxiliares.

Abordamos, por último a la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Ya en 1937, durante la administración del General Lázaro Cárdenas, había existido un Departamento Administrativo de Prensa y Publicidad, desapareciendo antes del término del sexenio, en 1940.

En los posteriores períodos presidenciales, cada Presidente contó con un Secretario de Prensa, pero es hasta la gestión del Lic. Díaz Ordaz que se establece una dependencia exclusiva para tal efecto. Se trata de la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas ya citada.

Las funciones de esta unidad eran las de dar a conocer las actividades del Presidente de la República a través de la prensa, el cine, la radio y la televisión, así como establecer y mantener buenas relaciones con los distintos sectores de la opinión pública, brindando facilidades a las personas encargadas de los distintos medios de difusión.

La estructura orgánica de la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Presidencia puede ser expresada de la siguiente forma:

Dirección General
Secretaría Particular
Secretaría
Departamento de Radio, Cine y Televisión
Oficina de Prensa de Provincia
Oficina Administrativa

Como se estudiará más adelante, la administración del Lic. José López Portillo, cuenta dentro de la Presidencia de

República, con la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Dicha Unidad posee un antecedente específico, en el período 1964-1970, en la Dirección de Legislación e Informe Presidencial de la Secretaría de la Presidencia.

Esta última tenía como funciones las de recibir y registrar las leyes y decretos del Congreso de la Unión y los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y resoluciones del Presidente de la República, realizar los trámites necesarios para la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en su caso, de los documentos registrados; formar el catálogo de los documentos registrados; y recabar documentos que sirvan de base al Presidente de la República para elaborar su Informe Anual.

En capítulos subsecuentes se analizará la actual Unidad de Asuntos Jurídicos y se podrá detectar la manera como la Dirección citada ha de considerarse como su correspondiente antecedente en el sexenio 1964-1970, ya que las atribuciones de ambos son semejantes y tienden al cumplimiento de los mismos objetivos.

En esta virtud, el período presidencial encabezado por el Lic. Gustavo Díaz Ordaz ha de verse como el arranque tanto del proceso de Reforma Administrativa del Gobierno Fede-

al, con el establecimiento de la Comisión de Administración Pública, su Informe y los Manuales y estudios que se derivan de los trabajos del Secretariado Técnico de la primera, como lo que actualmente constituye la Presidencia de la República, ya que ésta, con su conformación y proyección actuales, es el resultado de dicho proceso de Reforma.

. EL PERIODO PRESIDENCIAL 1970-1976

El 10. de diciembre de 1970, un año y dos meses después de ser nominado candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, el Lic. Luis Echeverría Álvarez tomó posesión como titular del Poder Ejecutivo Federal.

El proceso de reforma administrativa, iniciado por la Comisión de Administración Pública en 1965, se vio acelerado notablemente a lo largo del período presidencial que ahora nos ocupa, y era a través de la Secretaría de la Presidencia, nuevamente, que se iban adoptando las medidas más importantes en tal renglón.

Una de las más relevantes, sin duda alguna, fue la creación, dentro de dicha dependencia, de la Dirección General de Estudios Administrativos.

Como se ha visto, la Comisión de Administración Pública, junto con el Secretariado Técnico que se le incorporó en 1968, fueron los órganos operativos del gobierno federal encargados de dar los primeros pasos del proceso de reforma durante la administración del Lic. Díaz Ordaz.

Al iniciarse la gestión presidencial del Lic. Echeverría, sin embargo, se detectó la necesidad de que la entidad convocada al cumplimiento de tal objetivo se constituyera de forma independiente, como una dependencia con personalidad, recursos y funciones propias, superando en este sentido a la CAP -- que, como se señaló previamente, era un órgano conformado por funcionarios titulares de otras áreas de la Secretaría de la Presidencia. El resultado de esta consideración fue la Dirección General de Estudios Administrativos.

Asimismo, debe tomarse en consideración que la creación de esta Dirección General respondía a los planteamientos expresados en 2 distintos acuerdos presidenciales del inicio de la administración.

El del 28 de enero de 1971 señalaba la necesidad de que se promovieran y coordinaran las reformas administrativas del sector público, a través de la creación de Comisiones Internas de Administración y de Unidades de Organización y Métodos en las dependencias de la administración pública federal,

el del 11 de marzo de ese mismo año establecía, en cada una de dichas dependencias, Unidades de Programación.

En esa virtud, con estos antecedentes surgía la Dirección General de Estudios Administrativos en 1971.

No fué ésta la única dependencia creada dentro de la Secretaría de la Presidencia en los inicios del régimen.

Junto con ella nacieron otras 2 Direcciones Generales que deben ser consideradas antecedentes de una parte de lo que actualmente constituye la Presidencia de la República. Nos referimos a las Direcciones Generales de Quejas y de Información, la primera, de la que posteriormente se hará un mayor bosquejo, está integrada hoy en día a la Secretaría Particular del Presidente, y la segunda antecede a la actual Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República.

Todas estas innovaciones, inclusive, provocaron que se modificara sustancialmente la organización de la Secretaría de la Presidencia.

Hasta 1970, del Secretario dependían un Subsecretario y el Oficial Mayor, así como 2 Direcciones, la de Vigilancia de los Fondos y Subsidios y la de Legislación e Informe Presidencial.

ial, ya analizada previamente. Al Subsecretario estaban adscritas, a su vez, las Direcciones Jurídico-Consultiva, de Planeación, del Plan General del Gasto Público, y de Inversiones Públicas, así como la Comisión de Administración Pública. Y el Oficial Mayor dependía, finalmente, la Dirección General de Administración, aunque el particular funcionamiento de esta última ya fue expuesto al analizar el período presidencial 1964-1970.

En 1971, con el nacimiento de las Direcciones Generales citadas en párrafos anteriores, fue necesario reestructurar a la Secretaría.

De tal forma, del Secretario dependían ahora un Subsecretario del Ramo, un Subsecretario, el Oficial Mayor y 2 Direcciones Generales, la de Inversiones Públicas y la Coordinadora de la Programación Económica y Social. Al Subsecretario del Ramo quedaron adscritas la Dirección General de Documentación e Informe Presidencial y la nueva Dirección General de Estudios Administrativos. El Subsecretario coordinaba a las 2 Direcciones Generales recién creadas, la de Quejas y la de Información. Por último, al Oficial Mayor se adscribían las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y Legislación, y de Administración.

Por la importancia que revisten en relación con algu-

nas de las actuales unidades de la Presidencia de la República, ya que constituyen sus antecedentes más inmediatos, se exponen a continuación las funciones de que fueron dotadas las Direcciones Generales de Estudios Administrativos, Quejas, Información, Documentación e Informe Presidencial, y Asuntos Jurídicos y Legislación, aunque debe mencionarse que la citada en cuarto término, la de Documentación e Informe Presidencial, es también antecedente de la actual Dirección General de Documentación y Análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

Revisar, analizar y proponer los sistemas, estructuras, normas y procedimientos que permitan aumentar la capacidad administrativa del sector público federal para la mejor consecución de los objetivos y programas gubernamentales en función de la estrategia de desarrollo del país. Las proposiciones de reforma se harán, cuando se trate de aquéllas que se refieran a dos o más dependencias, al Presidente de la República por medio del titular de la Secretaría, y a los titulares de las dependencias del Ejecutivo por medio de sus Comisiones Internas de Administración y sus Unidades de Organización y Métodos.

Estudiar y proponer reformas a los sistemas, estructu

ras, normas y procedimientos comunes a dos o más entidades públicas, así como procurar la congruencia de las medidas de reforma que planteen las dependencias gubernamentales.

Sugerir normas para el funcionamiento y adecuación de las Comisiones Internas de Administración, de las unidades de Organización y Métodos, y de otros órganos que participen directamente en el proceso de mejoramiento administrativo.

Efectuar, en participación con las Direcciones Generales Coordinadora de la Programación Económica y Social y de Inversiones Públicas, y con las dependencias competentes de otras entidades públicas, los trabajos que servirán para el señalamiento de objetivos económicos y sociales, la elaboración de planes de desarrollo y el establecimiento de criterios generales para la evaluación del gasto público.

Promover el establecimiento de los mecanismos de participación interinstitucional que permitan obtener una mejor coordinación y eficiencia administrativa en las actividades de los organismos públicos.

Supervisar el desarrollo de las actividades encomendadas al Centro Nacional de Información (CENAI), con el objeto de lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que en materia de computación elec-

trónica dispongan las Secretarías y Departamentos de Estado, -
organismos descentralizados y empresas de participación esta--
tal.

Divulgar lo concerniente a las reformas administrati-
vas que se lleven a cabo, así como sobre temas de administra--
ción pública, técnicas administrativas y otros conexos a las -
actividades encomendadas a la Dirección, y también sobre los -
demás mecanismos de mejoramiento administrativo.

Desempeñar las funciones de Unidad de Organización y -
Métodos de la Secretaría de la Presidencia.

Realizar todas las actividades que, en materia de es-
tudios administrativos, confieran a la Secretaría otras dispo-
siciones legales.

DIRECCION GENERAL DE QUEJAS

Atender las quejas y peticiones que se dirijan al Pre-
sidente de la República, procurando la solución de las mismas -
en colaboración con las autoridades y funcionarios públicos co-
rrespondientes y, en su caso, someterlas a consideración del -
Titular del Ejecutivo Federal por conducto del Secretario.

Servir de canal de comunicación entre los ciudadanos -

quejas y las dependencias gubernamentales donde éstos ventilen sus asuntos.

Elaborar estudios de estas quejas y peticiones a fin de que sirvan como elementos de juicio a las dependencias competentes.

Otorgar ayuda y orientación de carácter administrativo a quienes así lo requieran por la naturaleza del problema que planteen.

Realizar todas las actividades que en materia de quejas confieran a la Secretaría otras disposiciones legales.

DIRECCION GENERAL DE INFORMACION

Realizar los servicios de información de la Secretaría y los que a ésta encomiende el Presidente de la República.

Dar facilidades a los medios de difusión para que informen acerca de las actividades que tengan lugar en el área de sus atribuciones.

Procesar la información periodística nacional e internacional destinada al Presidente de la República.

Llevar a cabo los estudios acerca de la opinión pública, sobre todo la expresada a través de los diferentes medios de información periodística nacional e internacional.

Mantener relaciones con los medios de difusión nacional e internacionales y organismos representativos de los sectores público y privado.

Realizar todas las actividades que en materia de información confieren a la Secretaría otras disposiciones legales.

DIRECCION GENERAL DE DOCUMENTACION E INFORME PRESIDENCIAL

Recopilar, analizar y sistematizar de manera permanente el material necesario para la elaboración del Informe Presidencial.

Establecer un sistema de documentación que facilite la captación, selección e interpretación de la información institucional del Gobierno Federal, para mantener al tanto a otras unidades de la Secretaría y a sus autoridades, acerca del estado que guardan los asuntos de la administración pública, y proporcionar un servicio de documentación sobre temas de actualidad nacional y extranjera.

Desarrollar una labor metódica de investigación y estudio sobre temas de interés nacional, con fundamento en material hemerográfico y bibliográfico del país y del extranjero.

Preparar periódicamente publicaciones que tendrán como finalidad dar a conocer los documentos y mecanografías que ilustren sobre acciones concretas de la administración pública. Hacerse cargo, en coordinación con otras dependencias de la Secretaría de la Presidencia, de cualquier tipo de material documental que se considere necesario publicar, así como analizar sistemáticamente la información contenida en las publicaciones del sector público.

Realizar todas las actividades que, en materia de documentación, confieran a la Secretaría otras disposiciones legales.

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS Y LEGISLACION

Opinar desde el punto de vista jurídico y colaborar con las entidades de la Administración Pública que lo soliciten, en los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, órdenes y demás actos sometidos por las dependencias del Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a la consideración, y en su caso, firma del Presidente de la República.

Coordinar, cuando así lo ordene a la Secretaría de la residencia el Titular del Ejecutivo Federal, la formulación y proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales, con las entidades del sector público.

Gestionar conjuntamente con la Dirección General de Estudios Administrativos y de acuerdo con la Procuraduría General de la República, la compatibilización de criterios para formular o adecuar las disposiciones jurídicas que rigen la actividad administrativa de las dependencias del Ejecutivo y de la administración pública en general, procurando su simplificación y evitando duplicaciones, contradicciones y lagunas.

Llevar un registro de las leyes, reglamentos, acuerdos, decretos y resoluciones agrarias expedidos o promulgados por el Ejecutivo Federal.

Promover que las Secretarías y Departamentos de Estado rindan oportunamente en representación del Presidente de la República, los informes a que se refiere la Ley de Amparo en los juicios de la materia en que aquél sea señalado como autoridad responsable, interpongan los recursos procedentes y cumplan con las sentencias definitivas que se pronuncien.

Intervenir en los juicios de garantías en los que las autoridades de la Secretaría sean señaladas como responsables,

en toda clase de juicios en los que figuren como parte.

Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la Secretaría, desahogando las consultas que le sean formuladas y ejecutando los estudios, trabajos y comisiones que se le encomienden.

Realizar todas las actividades que, en materia jurídica, confieran a la Secretaría otras disposiciones legales.

Vistas estas funciones, se puede reiterar que la Dirección General de Estudios Administrativos; antecede a la presente Coordinación General de Estudios Administrativos; que la Dirección General de Quejas ahora se ubica en la Secretaría Particular de la Presidencia de la República; que la Dirección General de Información es ahora la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, también de la Presidencia; y que las Direcciones Generales de Documentación e Informe Presidencial y de Asuntos Jurídicos y Legislación dan origen a la que actualmente es la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ejecutivo Federal.

Como se ha mencionado ya en diversas ocasiones, la Presidencia de la República actual no debe desligarse de un proceso previo de reforma administrativa; aún más, es una de sus consecuencias y dentro de ella se encuentran sus impulsos.

contemporáneos.

Es por ello por lo que no puede pasarse por alto la mención de algunas de las acciones más destacadas que, precisamente en materia de reforma administrativa, tomó la Secretaría de la Presidencia, a través de la Dirección General de Estudios Administrativos básicamente en el período que nos ocupa.

Lo más relevante, indiscutiblemente, constituyó la elaboración, en 1971, de un documento denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976"; se le señala como lo más relevante, cabe aclararlo, porque a partir de dichas Bases se llevaron a cabo el resto de las acciones de reforma hasta 1976.

El documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976", se fundamenta en los planteamientos del "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", elaborado por la Comisión de Administración Pública en 1967 y, también por su importancia, amerita que se exponga aquí su contenido básico que, en síntesis, plantea la forma como habían de desarrollarse los once programas básicos de reforma a lo largo del sexenio 1970-1976.

PARTE A) PROGRAMAS DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS COMUNES A -
TODO EL SECTOR PUBLICO.

Programa I Instrumentación de los mecanismos de Reforma Ad--
ministrativa.

Programa II Reorganización y Adecuación Administrativa del --
Sistema de Programación.

Programa III Racionalización del Gasto Público.

Programa IV Reestructuración del Sistema de Información y Es-
tadística.

Programa V Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos.

Programa VI Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pú-
blica Federal.

Programa VII Reestructuración del Sistema de Administración y-
Desarrollo de Recursos Humanos.

Programa VIII Revisión de la Administración de Recursos Materia
les.

Programa IX Racionalización del Sistema de Procedimiento Elec
trónico de Datos.

Programa X Reorganización de los Sistemas de Control Adminis
trativo y de Contabilidad Gubernamental.

PARTE B) REFORMA MACROESTRUCTURAL EN FUNCION DEL PROGRAMA-
DE DESARROLLO.

Programa XI Macro reforma Sectorial y Regional.

Estos once programas son el resultado final de las -

conclusiones obtenidas por los Jefes de Unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal al término de la Reunión de Trabajo celebrada en Oaxtepec, Morelos, los días 29, 30 y 31 de julio de 1971. Dichas conclusiones se conocen con el nombre de "Señalamiento de los Aspectos Mínimos que deberán contemplar los Programas Internos de Reforma Administrativa de cada dependencia del Sector Público Federal".

El renglón correspondiente a publicaciones fue ampliamente desarrollado por la Dirección General de Estudios Administrativos. Con el objetivo de sistematizar su análisis, podemos dividir en diversos rubros tales publicaciones en función de su contenido y objeto:

- Boletines de Estudios Administrativos
- Guías Técnicas
- Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana.

Documental

Bibliográfica

- Seminarios
- Manuales, Prontuarios y Directorios
- Comisión de Recursos Humanos
- Disposiciones Jurídicas del Gobierno Federal
- México a Través de los Informes Presidenciales
- Boletines de Estudios Administrativos

A lo largo del período, de marzo de 1972 a noviembre de 1976, la Dirección General editó, bajo la vigilancia de su Centro de Documentación, un total de 7 Boletines de Estudios Administrativos.

Estos Boletines tenían como objetivo llevar a cabo -- una labor de información y difusión de los avances logrados -- en materia de reforma administrativa en todas las dependencias de la administración pública federal.

El Boletín I exponía, a grandes rasgos, la filosofía, podemos así llamarle, y los principales conceptos en torno a la reforma administrativa que se instrumentaba.

El Boletín II hacía un especial énfasis en los logros obtenidos en materia de programación, con base en los trabajos desarrollados por las unidades del mismo nombre, creadas en 1971.

El Boletín III exponía los programas y sistemas integrales de Administración de recursos humanos y materiales.

El Boletín IV hacía una detallada descripción de los trabajos llevados a cabo por los diversos Comités Técnicos Consultivos (COTECON's) que se habían ido creando a lo largo del sexenio. Entre otros, podemos citar al de Organización y Méto

dos, al de Normas Jurídicas, al de Recursos Humanos, al de Publicaciones Oficiales, al de Sistematización de Datos, al de Correspondencia y Archivo, al de Orientación e Información, al de Desconcentración, y otros.

Estos Comités, como se puede observar versaban sobre materias comunes a todas las dependencias públicas, y cada uno se integraba con los responsables en la materia de cada entidad.

El Boletín V destacaba información relativa a los nexos existentes entre reforma administrativa y sistemas de planeación económica e inversiones públicas.

El Boletín VI fué intitulado "Avances en la Desconcentración Administrativa Federal", y contenía la explicación sobre las políticas de desconcentración territorial implantadas en las 17 Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuradurías Generales y 47 de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Finalmente, el Boletín VII constituía una relatoria de las ponencias y exposiciones presentadas en la reunión llamada "Planeación en la Libertad", evento de autoevaluación del avance de los programas desarrollados en la Secretaría de la Presidencia, entre los que destacaban los de reforma admini-

trativa.

Guías Técnicas.

La Dirección General de Estudios Administrativos, como órgano encargado de sugerir normas de funcionamiento administrativo al resto de las dependencias públicas, se avocó a la elaboración de diversas guías técnicas sobre temas específicos, tendientes a promover la aplicación de normas uniformes en las áreas correspondientes.

Entre las guías más importantes contamos a las siguientes: El Programa Mexicano de Reforma Administrativa en materia de Información; Guía de Contabilidad Gubernamental; El Reglamento de Escalafón; las Unidades de Correspondencia y Archivo en el Sector Público Federal; Manuales Administrativos; El Reglamento Interior y el Manual de Organización; Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público; Metodología de Investigación en Organización y Métodos; Diagramas de Flujo; Glosario de Términos Administrativos; La Toma de Inventarios Físicos en el Almacén; Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades y Adquisiciones; Sistemas de Orientación e Información al Público; Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento; Las Unidades de Sistematización de Datos en el Sector Público Federal; y la Reunión de las Unidades de Programación del Sector Público, publicación, ésta última, elaborada por la Dirección Gene-

ral de Estudios Administrativos en coordinación con las de Estudios Económicos y de Inversiones Públicas de la misma Secretaría de la Presidencia.

Se puede concluir, con base en la enunciación de - -
gufas presentadas, que el contenido de dichas publicaciones po-
día ser aprovechado Técnica y administrativamente por cual- -
quier dependencia pública en virtud de que, como ya se señaló,
los temas abordados corresponderían a las denominadas áreas de-
apoyo, adjetivas o comunes, presentes en todas las entidades -
del Ejecutivo.

"Fuentes Para el Estudios De La Administración Públi-
ca Mexicana".

Con el objeto de facilitar a los interesados en la Ad-
ministración Pública Nacional diversos estudios que permitie--
ran la mayor comprensión de las instituciones ejecutivas nacio-
nales, la Dirección General de Estudios Administrativos editó-
diversas publicaciones bajo el título "Fuentes Para El Estudio
de la Administración Pública Mexicana", dividiéndolas en 2 ru-
bros: las de tipo Documental y las de carácter Bibliográfico.

Las Documentales incluían estudios elaborados dentro-
de la propia administración pública, en relación con ella mis-
ma, destacando el Informe sobre la Reforma a la Administración

Pública Mexicana, elaborado por la Comisión de Administración Pública en 1967; Recomendaciones de Reforma Administrativa para el Sector Agropecuario; la Reforma Administrativa, Función Participativa, que compila las principales opciones de reforma llevadas a cabo en el primer año de gobierno del Lic. Echeverría; y Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976. Que, como ya se señaló, desglosaba los 11 programas de reforma básicos.

Por su parte, las publicaciones Bibliográficas comprendían trabajos que se encontraban dispersos y cuya localización no era tarea sencilla, realizados por estudiosos de la administración pública.

Entre dichos trabajos se incluían La Administración Pública en México, de Emiliiano Bueno; El Problema de la Organización de las Oficinas de Gobierno y su Resolución, de Carlos Duplán; El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento, de José Mijares Palencia; Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Extranjeros); y Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Nacionales).

Merecen ser destacadas éstas 2 últimas publicaciones ya que, la primera incluye 4 notables y amplios ensayos escritos por tratadistas extranjeros sobre el ejecutivo y la Admi-

nistración Pública Mexicana y, la segunda, compila análisis -
formulados por mas de 80 estudiosos mexicanos que escribieron-
sobre diversos temas vinculados con tales tópicos antes de - -
1970.

Dentro de estas publicaciones relativas al estudio -
del ejecutivo mexicano vale la pena mencionar la colección La-
Administración Pública en la Epoca de Juárez que, en 3 tomos, -
editó la Secretaría de la Presidencia en 1975.

Es de mencionarse el hecho de que la mayor parte de -
las obras citadas, tanto las Documentales como las Bibliográfí-
cas, son utilizadas como lecturas fundamentales en los estu- -
dios de tipo universitario vinculados a administración pública
y a ciencias políticas.

Seminarios.

La celebración en México de diversas conferencias y -
seminarios, de participación nacional o internacional, sobre -
temas administrativos, motivó a la Dirección General de Estu- -
dios Administrativos para la elaboración de las memorias co- -
rrespondientes. Los títulos de éstas publicaciones fueron: - -
Desconcentración Administrativa, Seguridad Social, Administra-
ción para el Desarrollo Regional Agropecuario, Archivo, y Coop-
dinación Administrativa.

Manuales, Prontuarios y Directorios.

Con el objeto de continuar la labor iniciada por la Comisión de Administración Pública en 1970, el editar el Manual de Organización del Gobierno Federal y el Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia elaboró diversos documentos de características semejantes; dotado de una mejor y más técnica-mecánica en su elaboración.

Entre ellos citamos los siguientes: Manual de Organización del Gobierno Federal (1973), Manual de Organización de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1973); Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias Centrales del Poder Ejecutivo Federal (1974); Base Legal de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal e Instituciones Nacionales de Crédito (1974); Directorio del Poder Ejecutivo Federal (1975); Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1976); y Manual de Organización del Gobierno Federal (4 tomos. 1976).

Precisamente como consecuencia de estos trabajos de integración e información jurídica y orgánica, para mediados de 1976 un total de once Secretarías de Estado habían ya expe-

dido sus respectivos Reglamentos Interiores. Ellas eran la de Presidencia, Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, -- Educación Pública y Salubridad y Asistencia.

Comisión de Recursos Humanos.

El 27 de diciembre de 1972, a través de un Acuerdo - Presidencial del Lic. Echeverría, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal con el objeto de obtener la - mejor organización de los sistemas de administración de personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado (Artículo 6o.).

La Comisión quedó integrada por representantes de los titulares de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social y Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El artículo 8o. del Acuerdo señalaba, por otro lado, - que quedaban a cargo de la Secretaría de la Presidencia los estudios, trabajos y, en general, las funciones técnicas de la-

Comisión.

En respuesta a estas responsabilidades fué que se levantó, primeramente, El Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre de 1975, para posteriormente difundir los resultados y preparar diversas publicaciones sobre la administración de recursos humanos.

Así pues, los documentos que sobre esta materia se dieron a la luz fueron el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, documento que desglosaba un total de 53 cifras censales aplicadas a 624, 128 personas, entre hombres y mujeres, empleadas por los sectores central y paraestatal de la administración pública federal; la Memoria de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal 1973-1976; el Sistema de Administración de Recursos Humanos; y Consideraciones Prácticas para la Elaboración de Sistema Escalafonario.

Algunos de los frutos derivados de la Comisión de Recursos Humanos y de las publicaciones citadas han servido para la mejoría de la administración y planeación de estos recursos en años posteriores.

Disposiciones Jurídicas del Gobierno Federal.

A fin de que los preceptos legales que rigen la vida

institucional del país no se dispersaran en los Diarios Oficiales en los que se iban publicando, la Secretaría de la Presidencia optó por elaborar una obra dentro de la cual, en forma sistemática y ordenada, quedarán las constancias de las diversas disposiciones jurídicas emanadas del gobierno Federal.

Esta publicación fué "Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal", obra de 6 tomos en varios volúmenes que contenía las modificaciones a la Constitución de la República, los Tratados, Convenios, Convenciones y Acuerdos Internacionales, las Leyes, los Presupuestos, los Decretos Legislativos, los Reglamentos, los Decretos Ejecutivos, los Acuerdos Presidenciales y otras Disposiciones Administrativas, expedidos de diciembre de 1970 a mediados de 1976.

A la Coordinación General de Estudios Administrativos de la actual Presidencia de la República le tocó concluir la obra, editando un séptimo volumen relativo a los últimos meses de la gestión del Lic. Echeverría.

México a Través de los Informes Presidenciales.

No debe existir duda acerca de que la publicación mejor lograda de todas aquéllas elaboradas en la Secretaría de la Presidencia, bajo la coordinación de la Dirección General de Estudios Administrativos, fué la intitulada "México a través de los Informes Presidenciales", obra compuesta de 16 tomos.

os en 24 volúmenes.

Esta colección, valiosísima porque compila todas las comparecencias de los titulares del Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, desde Guadalupe Victoria hasta el último informe del Lic. Echeverría el 10. de septiembre de 1976, incluye cuadros comparativos, listados de Secretarios de Estado y textos íntegros de Constituciones Políticas y Leyes importantes. Cada tomo abarca una materia específica y a continuación se señalan los títulos que la obra incluye.

| | |
|---------|--|
| Tomo 1 | Los Mensajes Políticos |
| Tomo 2 | La Política Interior |
| Tomo 3 | La Política Exterior |
| Tomo 4 | La Hacienda Pública. (2 volúmenes). |
| Tomo 5 | La Administración Pública. (5 volúmenes) |
| Tomo 6 | El Sector Paraestatal |
| Tomo 7 | La producción Agropecuaria y Forestal. |
| Tomo 8 | Las Comunicaciones |
| Tomo 9 | La Obra Pública |
| Tomo 10 | La Obra Hidráulica |
| Tomo 11 | La Educación Pública |
| Tomo 12 | La Salubridad General |
| Tomo 13 | La Seguridad Social |
| Tomo 14 | La Política Laboral |
| Tomo 15 | La Política Agraria |

Debe mencionarse también, en relación con publicaciones elaboradas, y con Informes Presidenciales en lo concreto, que la Dirección General de Documentación e Informe Presidencial de la Secretaría de la Presidencia formuló, en el mes de octubre de 1976, una obra denominada "Seis Informes de Gobierno", relativa a las comparecencias del Lic. Echeverría ante el Congreso los días 10. de septiembre de 1971 a 1976. Al final de la publicación se incluía un índice temático analítico a través del cual se podía encontrar lo dicho por el titular del Ejecutivo, sobre muy diversas materias, en cada uno de sus Informes.

Por lo que respecta a la Presidencia de la República, concretamente, continuaba siendo, en el período 1970-1976, tan reducida como lo había sido en el sexenio inmediato anterior. Se integraba únicamente por la Secretaría Privada, el Estado Mayor Presidencial y la Dirección General de Administración, desapareciendo la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, existente con el Lic. Díaz Ordaz.

La Secretaría Privada, encargada de atender los asuntos y comisiones del Presidente; de canalizar al Titular del Ejecutivo los asuntos y peticiones de los particulares; y de servir de conducto para concertar las audiencias presidenciales.

les, se integraba así:

Secretaría Privada
Secretaría Particular
Secretaría de Acuerdos
Secretaría Adjunta
Secretaría Auxiliar. (5 personas).
Departamento Editorial
Recepción de Documentos
Archivo y Despacho
Ayudantía

En relación al Estado Mayor Presidencial, varían sus objetivos aunque no su organización, en este período, con respecto al del Lic. Díaz Ordaz.

Se le asignaron ahora, con la administración 1970-1976, las atribuciones de auxiliar al Presidente en la Obtención de Información general; de planificar las actividades del mismo; de proveer su seguridad y ejecutar las actividades procedentes; y de accionar el cuerpo de Guardias Presidenciales.

La organización del Estado Mayor seguía la siguiente estructura:

Jefes de Estado Mayor.

Sección Primera
Sección Segunda
Sección Tercera
Sección Cuarta
Sección Secretaría
Oficina Administrativa
Cuerpo de Ayudantes

La división numérica de las Secciones de la Primera a la Cuarta, responde al tipo de actividades que se desarrollen; de control de personal, de obtención de información, de organización de actividades presidenciales, de abastecimiento y servicios, y otras. Todo esto se detallará mas adelante, en el capítulo correspondiente.

Es precisamente al inicio del período, en abril de 1971, que se expide la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana ordenamiento en el que se encuentra el fundamento jurídico del Estado Mayor Presidencial. Esta disposición derogaba a su equivalente de 1942.

El Jefe del Estado Mayor del Lic. Echeverría fue el Gral. Brig. DEM Jesús Castañeda G. El Teniente Coronel de Caballería DEM Miguel Angel Godínez Bravo, Jefe del Estado Mayor desde 1976, ocupaba entonces, la Subjefatura del mismo.

Pasemos ahora a la Dirección General de Administración, en la que continúa privando, de 1970 a 1976, la situación existente a partir de 1958; presta servicios administrativos lo mismo a la Secretaría de la Presidencia que a la Presidencia de la República, en los términos ya expresados con anterioridad. Sus funciones no varían, encargándose de la administración del personal, de los recursos materiales y de las finanzas y la contabilidad así como de los demás servicios de apoyo.

Su estructura orgánica, de 1970 a 1976, queda expresada de esta forma:

- Dirección General.
- Departamento de Personal.
- Departamento de Contabilidad.
- Departamento de Compras.
- Departamento de Mantenimiento y Talleres.
- Departamento de Almacenes e Inventario.
- Departamento de Correspondencia y Archivo.
- Departamento de Intendencia.
- Departamento de Directorio Privado.

Solamente debe señalarse que el último de los Departamentos citados, el de Directorio Privado, desapareció en 1975, adscribiéndose la función correspondiente a la Secretaría

ría Privada del Presidente.

Tal y como se ha podido reconocer, la administración del Lic. Echeverría consolida a la Secretaría de la Presidencia, por un lado y, por otro, institucionaliza plenamente el proceso de Reforma Administrativa.

Una y otra consideraciones resultan básicas para comprender el por que de la Presidencia en 1971, los acuerdos presidenciales de ese mismo año, que crean las CIDA's y las UOM'S, la "avalancha" de publicaciones, guías, obras y documentos referentes al proceso de reforma, la indiscutible tecnificación de la administración pública, el desarrollo de mecanismos de programación e informática, así como las expectativas del "tipo de gobierno que se quiere": apegado al Derecho y con comunicación e información al público constantes, son razones, entre varias que explican y justifican los cambios que vivirá la administración pública a partir de diciembre de 1976, y la expansión y el fortalecimiento notables que, a partir de ese momento, existirán dentro de la Presidencia de la República.

CONCLUSIONES

1.- El buen desempeño de nuestra Representación Popular está condicionada a la conciencia de la responsabilidad -- subjetiva de cada una de sus integrantes.

2.- La oposición al estar reducida a su mínima expresión en las decisiones políticas debe trasladar la batalla -- "Tribunicia", del angosto marco de los recintos parlamentarios, a las amplias trincheras de las clases sociales. Pues, es en su capacidad de politización de movilización de masas, y no -- en sus dotes de legisladora como debe mostrar su verdadera -- fuerza.

3.- La Presidencia de la República es una manifesta-- ción de un estilo, de una forma particular de gobierno del Ti-- tular del Ejecutivo.

4.- Esta se deriva de la que nos antecede, pues al -- ser la Presidencia de la República una manifestación de un es-- tilo, de una forma particular de gobierno, la misma se puede -- considerar meramente coyuntural, temporal y pasajera.

5.- Aún cuando la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal señala que "El Presidente de la República con-- tará con unidades...." y solamente limita el número y exten--

sión de ellas al presupuesto asignado, lo cierto es que futuras administraciones podrán darle a dichas unidades las características y las proyecciones o limitaciones que su correspondiente titular, con su personal estilo decidan.

6.- Las posibilidades de cambio y de progreso por los causas legales están representadas por el Ejecutivo, restarle fuerza a éste, cuando no aparece a la vista actualmente fuerza alguna que lo supla con creces, acumularía beneficios no para la comunidad sino a sus, en ocasiones, efectivos, tenaces y coherentes rivales: las grandes empresas nacionales y transnacionales.

7.- En nuestro país el Poder lo ejerce el Presidente de la República.

8.- El predominio del Titular del Ejecutivo se encuentra asegurado mediante el control de los órganos legislativos y judicial, dicho control fortalece al Ejecutivo y con ello a la institución Presidencial.

9.- La Disciplina Política, es un factor decisivo en el mantenimiento de nuestro presidencialismo; el respeto a las instituciones se ha convertido en un ritual y la única oportunidad de ascenso y mantenimiento político está basada en ese respeto. Cualquier indisciplina significa no sólo el término

e una carrera sino, un riesgo personal en algunos casos.

10.- El Presidente de la República ejercita el Poder formal y robustece el Poder Real; pues, es el Jefe natural del PRI, designa gobernadores y senadores, avala candidatos a diputados, nombra a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y controla en forma absoluta el comportamiento de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

11.- El Control Político y Técnico Administrativo que ejercita el Presidente; lo comprendemos como:

El control sobre las acciones de los hombres que, en puestos decisorios dentro de la estructura, coadyuvan al sostenimiento y desarrollo de una sistema de poder.

INDICE DE CITAS

- (1) Duverger, Maurice. Sociologia Politica.
Demos Ariel. Edición, Barcelona 1970, Pag. 27
- (2) Duverger, Maurice. op. cit. pag. 28 y sig.
- (3) Gonzalez Llaca. Edmundo ¿Un congreso para que?
Cuadernos de Cultura Politica Universitaria,
No. 103, del Centro de Estudios sobre la Universidad, Coordinación
de Humanidades UNAM. Julio de 1978, Pag. 3
- (4) Gonzalez Llaca, Edmundo. op. cit. pag. 11
- (5) Aristoteles. La Politica, libro VI Capitulo, XII citado por -
Eduardo Ruiz, Derecho Constitucional, UNAM. 1978, pag. 188.
- (6) Montesquieu. Espiritú de las Leyes, Libro XI capitulo VI, ci-
tado por Eduardo Ruiz, op. cit. Pag. 188.
- (7) Lanz Durez, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Compañía
Editorial Constitucional 5a. Edición 1959, pag. 103.
- (8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial
Porrúa México 1972, Artículos citados.
- (9) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitución
al, Demos Ariel, 2a. Edición, Barcelona 1970, pág. 178
- (10) Capítulo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI Editores
2a. Edición. México 1974, Pag. 14
- (11) Reyes H., Jesus. El Liberalismo Mexicano
UNAM. México 1957, Pag. 230.

- (12) Córdova, Arnaldo. La formación del Poder Político en México, Era 3a. Edición México 1977. Pag. 17
- (13) Moreno C., Everardo Juarez Jurista, Editorial Porrúa, México 1972; pag. 58
- (14) Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros) , Derecho Constitucional, UNAM. 1978. pag. 188.
- (15) Lerner, B y Ralsky S., El Poder de los Presidentes. INEP 1a. Edición, México. 1976, pag. 20
- (16) Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (autores mexicanos), Secretaria de la Presidencia 1976 pag. 147
- (17) Aportaciones (Autores Mexicanos) op. cit. pag. 141.
- (18) Informe sobre sobre la reforma de la Administración Mexicana. Secretaria de la Presidencia 1976, pag. 11
- (19) Pichardo, Ignacio, Diez Años de Planificación y Administración Pública en México INAP. 1a. Edición, México 1974, pag. 179
- (20) Pichardo, Ignacio. OP. CIT. Pag. 180

BIBLIOGRAFIA

- Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Duverger, Maurice.
Demos Ariel. 2a. Edición, Barcelona 1970
- Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa 11a. Edición 1972. Tena Ramírez, Felipe.
- Derecho Constitucional Mexicano Compañía Editorial Constitucional 5a. Edición 1959. Lanz Duret, Miguel
- Sociología Política Demos Ariel Edición Barcelona Duverger, Maurice.
- El Presidencialismo Mexicano Siglo XXI editores, 2a. Edición México, 1979. Carpizo, Jorge
- La Formación del Poder Político en México. Era 3a. Edición, México 1974 Córdova Arnaldo

Nueva Administración Pública Federal
Editorial Tecnos 1a. Edición, México
1977. Massieu, R.J. y Loza
no H.W.

10 Años de Planificación y Administraci
ción Pública en México Pichardo. P., Igna--
cio.
INAP 1a. Edición, México 1974

El Liberalismo Mexicano Reyes H., Jesús
UNAM. México 1957

El Poder de los Presidentes Lerner, B. y Kalsky-
S.
INEP 1a. Edición, México 1976

JUAREZ JURISTA Moreno C. Everardo
Editorial Porrúa, México 1972

Documentos:

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (au-
tores extranjeros) Secretaría de la Presidencia 1976.

Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Eje
cutivo Federal 1971-1976 Presidencia de la República 1977.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-70 Secretaría
de la Presidencia. 1970.

QUETZALCOATL

Quetzalcóatl, fue quizás el más complejo y fascinante de todos los Dioses mesoamericanos. Su concepto primordial, sin duda muy antiguo en el área, parece haber sido el de un monstruo serpiente celeste con funciones dominantes de fertilidad y creatividad. A este núcleo se agregaron gradualmente otros aspectos: la leyenda lo había mezclado con la vida y los hechos del gran Rey sacerdote Topiltzin, cuyo título sacerdotal era el propio nombre del Dios del que fue especial devoto. En el momento de la conquista, Quetzalcóatl, considerado como Dios único desempeñaba varias funciones: Creador, Dios del viento, Dios del planeta Venus, héroe cultural, arquetipo del sacerdocio, patrón del calendario y de las actividades intelectuales en general, etc. Un análisis adicional es necesario para poder desentrañar los hilos aparentemente independientes que entran al tejido de su complicada personalidad.



IMPRESO EN LOS TALLERES DE
EDITORIAL QUETZALCOATL, S. R. L.
MEDICINA No. 17, LOCALES 2 Y 3, CENTRO DE INVESTIGACIONES
FACULTADES, FRENTE A LA FACULTAD DE MEDICINA, C. U. Q. U.
MEXICO 20, D. F. TELÉFONO: 563 2471 y 563 2472