

SEGUNDA PARTE

3. LOS DOSCIENTOS AÑOS: 1910-2010

3.1 La consolidación del Estado Federal

3.1.1 El nuevo orden constitucional: El Gobierno Federal y las entidades federativas

La falta de leyes laborales, la concentración de la riqueza, la demanda de reparto agrario, y el reclamo democrático encabezado por Madero, fueron los elementos que se rebelaron contra la estabilidad del régimen político, ocasionando un movimiento revolucionario que expresaba el reacomodo de los factores de poder de la sociedad mexicana.

La renuncia de Porfirio Díaz tiene lugar cuando el movimiento revolucionario ya se había extendido por el norte y centro del país. A través de los convenios de Ciudad Juárez, celebrados el 21 de mayo de 1911,²⁸⁸ se encargó interinamente la Presidencia al Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra. En su breve mandato creó el Departamento del Trabajo²⁸⁹, buscando el arreglo de conflictos laborales. "A través del Departamento de Trabajo, dependiente de la secretaría de fomento, se lograron las primeras "reivindicaciones obreras como aumento de salarios, reducción de la jornada de labores a diez horas y reglas para valorar el trabajo y dar compensaciones. Para diciembre de 1912, esa oficina había resuelto setenta huelgas".²⁹⁰

Francisco I. Madero fue electo Presidente de la República, y una de sus primeras acciones fue reformar, en diciembre de 1911, la ley electoral (de 1901); por vez primera se tomó en cuenta a los partidos políticos, definidos como organizaciones políticas que debían contar con un mínimo de cien miembros y publicar al menos 16 números de una publicación propagandística durante los dos meses previos a las elecciones primarias.²⁹¹

²⁸⁸ Convenios celebrados entre el gobierno porfirista representado por Francisco Carbajal, y Francisco Gómez Vázquez, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, para hacer cesar las hostilidades en el país. Entre otros puntos están los siguientes: Díaz renunciará junto con Corral, el 25 de mayo. Por ministerio de ley, Francisco León de la Barra, actual secretario de Relaciones Exteriores, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo y convocará a elecciones. Véase Tamayo-Contreras, *op. cit.*, tomo I, pp. 353-354.

²⁸⁹ Creado el 15 de diciembre de 1911. En el artículo 2 del decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo, se le asignan las siguientes funciones: Reunir, ordenar y publicar datos e informes relacionados con el trabajo de toda la República. Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios cuando los interesados lo soliciten. Procurar facilidades en el transporte de obreros. Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados. MATIP, *La Política Laboral*, pp. XIX-XX.

²⁹⁰ Flores Caballero, Romeo. *op. cit.*, p. 156.

²⁹¹ Orozco García, Antonio. *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, pp. 216-239. Comisión Federal Electoral, México, 1978.

Tras la muerte de Madero, pactada en la embajada de los Estados Unidos por los generales Victoriano Huerta y Félix Díaz, Huerta llega a la Presidencia y acto seguido anuncia que la Secretaría de Fomento se dividiría en dos departamentos y probablemente se necesitasen 3 ó 4 nombres porque una de las secretarías se llamaría “Del Trabajo, Minería, Comercio e Industria... y el otro se llamará Ministerio de Agricultura.”²⁹² La Dirección de Obras Públicas pasó, de la Secretaría de Gobernación a la de Comunicaciones y Obras Públicas.

Huerta aumenta recursos al sector militar para enfrentar a los otros grupos en lucha que causaban desorganización en su gobierno. “En diecisiete meses todos los estados de la República cambiaron dos o tres veces de gobernador, el ministro de Relaciones Exteriores fue cambiado cinco veces, el de Gobernación cuatro, el de Justicia tres, el de Instrucción Pública cuatro, el de Fomento cinco, el de Agricultura dos, el de Comunicaciones tres, el de Hacienda tres y el de Guerra dos; y para reforzar la base de su régimen militar, reclutaba soldados mediante la leva y en las calles y centros de reunión popular”.²⁹³

A su vez, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza lanza “El Plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas ni demandas al mejor postor. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie puede evitar. Cambiaremos todo el actual sistema bancario... Al triunfo de la revolución, ésta establecerá el banco único, el banco de Estado, lográndose, de ser posible, la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno. Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismo, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social. Las reformas enunciadas, y que se irán poniendo en práctica conforme la revolución avance hacia el sur, realizarán un cambio total de todo y abrirán una nueva era para la república. Esta es la revolución, señores, tal cual yo la entiendo.”²⁹⁴

Las masas populares siguieron a sus caudillos, abandonando sus trabajos y reclamando el derecho a la tierra, la mejora de las condiciones de los obreros y la reglamentación del trabajo, principalmente. Este es un proceso de reivindicaciones de las masas que encabezaban líderes sociales como Zapata, Villa y que en un momento u otro entran en conflicto con Carranza.

²⁹² Informe del 1º.-IV-1913, *Ib.*, p. 248.

²⁹³ Romeo Flores, *op. cit.*, p. 158.

²⁹⁴ El texto completo en Silva Herzog, *op. cit.*, t. II, pp. 51-55. Córdova señala que Carranza tenía una extraordinaria percepción del futuro ordenamiento político de México, como un régimen de derecho, *op. cit.*, p. 198.

Carranza expide un decreto argumentando dar cumplimiento al artículo 3º del Plan de Guadalupe, en el que se dispuso “que desde esa fecha (20-VIII-1914) el primer jefe del ejército constitucionalista se haría cargo del Poder Ejecutivo de la nación”.²⁹⁵

Mientras esto sucedía, varios gobernadores constitucionalistas emitieron decretos a favor de los proletariados urbanos y rurales, y también sobre la explotación del petróleo, así tenemos, entre otros, los siguientes:

Decreto del 3 de agosto de 1914, sobre terrenos petrolíferos en Veracruz. Para todo contrato de arrendamiento, enajenación, cesión, hipoteca u otro gravamen... los contratantes se servirán recabar de este superior gobierno la autorización respectiva. Firmado: Cándido Aguilar.

Otro Decreto, del 15 de septiembre de 1914, sobre salarios mínimos que regirán en el estado de San Luis Potosí fijando, “el tiempo máximo de trabajo, autoriza el comercio libre, la supresión de las tiendas de raya”. Se crea el Departamento del Trabajo para resolver los conflictos derivados de la relación capital-trabajo. Firmado: Eulalio Gutiérrez gobernador.

Un Decreto más fue el del 19 de septiembre 1914, relativo al proletariado rural, que regirá en el estado de Tabasco, fijando entre otros puntos: jornada de 8 horas diarias, abolición de servidumbre adeudada, no obligación a prestar servicios personales, se crea la comisión de reglamentos.

En Yucatán, Salvador Alvarado reglamentó sobre las materias de trabajo, hacienda, catastro, materia agraria, municipio libre, etc. En el estado de Jalisco, el 2 de septiembre de 1914, Manuel M. Diéguez dictó un decreto sobre descanso de trabajo y vacaciones.²⁹⁶

Carranza, con la preocupación de restar importancia al zapatismo, dicta una ley de carácter agrario (6-I-1915) en la que consideró la dotación y restitución de tierras como la única vía de “asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases populares, además de aceptarla como una de las bases en que debe apoyarse la reorganización del país.”²⁹⁷ Además, la ley agraria declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas, montes pertenecientes a los pueblos, otorgados en contravención

²⁹⁵ MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo II, p. 282. “El Constitucionalista, México D.F. 22-VIII-1914. Circular en que se da a conocer la que expidió en igual fecha el C. primer jefe, participando que el Poder Ejecutivo de la Unión, se radicará en México, D.F., de acuerdo con el artículo 3 del Plan de Guadalupe de 1913”. *Ib.*, p. 282.

²⁹⁶ Véanse en Tamayo-Contreras, *op. cit.*, tomo II, pp. 165-166, 175-177, y pp. 178-179, respectivamente. También Córdova, La ideología... *op. cit.*, pp. 209-210.

²⁹⁷ Ley Agraria del 6-1-1915, en Tamayo-Contreras, *op. cit.*, tomo II, p. 180.

a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856. Por otro lado está el pacto firmado entre la Casa Obrero Mundial y el constitucionalismo, representado por Zurbarán, a través del cual los trabajadores se unen al movimiento a partir de febrero de 1915.

En abril de 1916, Carranza llega a la capital, decide convocar a la integración de un Congreso constituyente para que discutiera, modificara y en su caso aprobara el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe, y esto lo realiza mediante el decreto del 14 de septiembre de 1916, que reforma los artículos 4°, 5° y 6° del decreto del 12 de diciembre de 1914 (adiciones al Plan de Guadalupe). Al concluir las sesiones, el encargado del Ejecutivo convocaría a elecciones generales.²⁹⁸ A los pocos días se publicó la convocatoria para elegir los diputados que formarían el congreso constituyente, pero de acuerdo con lo estipulado en la ley electoral decretada ese mismo día.²⁹⁹

El primero de diciembre se reunió en la Ciudad de Querétaro el Congreso para dar inicio a las sesiones en que se discutiría el proyecto de Constitución impulsado por Carranza. El Congreso facultó a Carranza para adicionar la ley electoral y con ella convocar a elecciones extraordinarias para Presidente, diputados y senadores.³⁰⁰ Acto seguido, el 22 de marzo, emitió un decreto en que reforma el artículo 7° del Plan de Guadalupe y establece los requisitos para ser gobernador en los estados de la Federación.³⁰¹

El 5 de febrero el Constituyente expidió la nueva Constitución Política. En ella se observa que se reafirma el conjunto de libertades y garantías individuales establecidas desde 1857, tales como las de escribir, publicar, manifestar ideas, religión, asociación, reunión, petición, las garantías jurídicas de un individuo sujeto a proceso judicial; la abolición de la esclavitud, libertad de profesión, entre otras. Como obligaciones de los mexicanos está, entre otras, la de contribuir a los gastos públicos.

Al Estado y sus órganos constitucionales de poder, se le dan atribuciones en diversas materias, económica, social, política, legislativa y otras. En la parte relativa a la propiedad encontramos cambios significativos, ya que la Constitución del 57 establecía: ‘La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización’. En la de 1917, se señala que ‘la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada’. Como se puede ver “no estamos ya en el concepto de la propiedad como un derecho

²⁹⁸ Decreto del 14-IX-1916, convocando a la integración de un Congreso constituyente, en Tamayo-Contreras, *op. cit.*, tomo II, pp. 153-158.

²⁹⁹ *Diario Oficial* del 22-IX-1916. Convocatoria a elecciones del Congreso constituyente, así como ley electoral.

³⁰⁰ MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo II, p. 285.

³⁰¹ *Ib.*, p. 235.

natural del individuo, como un derecho anterior a la sociedad y al Estado, un derecho que el hombre lleva a la sociedad al formar parte de la agrupación, sino que claramente se determina que la propiedad de las tierras y aguas, es decir, los elementos integrantes del territorio, corresponden originariamente a la nación. El artículo 27 no reconoce en primer término la propiedad a favor del individuo, sino que la propiedad de tierras y aguas, los elementos más importantes en la economía, a quien corresponden es a la nación, al Estado, a la agrupación políticamente organizada y la nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares. Ya la propiedad privada aquí es algo derivado, secundario, algo creado por el mismo Estado”.³⁰² Con ello se creaba la noción de interés público, diferenciado del interés particular.

En cuanto a la atención de las demandas sociales, “El Estado interviene en forma enérgica en la materia educativa, y le imprime rumbo, le marca derroteros perfectamente definidos, orienta a la enseñanza en determinado sentido. No estamos ahora en presencia del Estado liberal, que deja al capricho de los individuos el ejercicio de la enseñanza en cualquier sentido que deseen”.³⁰³

Otro precepto que señala el abandono del liberalismo del siglo XIX es el artículo 123, relativo a las bases a las que se han de sujetar las relaciones individuales sobre el trabajo. Durante las sesiones del IV Congreso Constituyente, el ala radical fue más allá de los límites marcados por el proyecto presentado por el primer jefe del ejército constitucionalista, para incorporar un criterio social a la nueva Ley. En tales trabajos hubo diversas objeciones para mantener a la Constitución dentro de las tesis jurídicas en aquella época prevaleciente, fue entonces cuando Heriberto Jara señaló:

“Pues bien, los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en materia de legislación, probablemente encuentren hasta ridícula esta proposición: ¿Cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? Eso, según ellos, es imposible, pertenece a la reglamentación de las leyes, pero precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho, que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, como la llaman los señores científicos, haya resultado un traje de luces para el pueblo mexicano, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo? Se dejaron consignados los principios generales y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar?”³⁰⁴

³⁰² Martínez Báez, Antonio. *Obras político-constitucionales*, p. 34, México, UNAM, 1994.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ Intervención del diputado por Veracruz, Heriberto Jara, en la 23 sesión, del 23 de diciembre de 1916, al discutirse el art. 5 del proyecto constitucional, en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, tomo I, pp. 976-977, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, 1988.

La demanda agraria llevó a disponer el fraccionamiento de los latifundios y en poco tiempo se crearía el ejido.

En cuanto a la organización gubernamental, se reafirmaron las decisiones fundamentales para la vida del país, tales como la soberanía popular, la República federal, representativa, democrática; la división del ejercicio del poder se hizo en dos planos, en uno de ellos, señalando lo perteneciente al gobierno federal y sus distintos órganos autónomos (legislativo, ejecutivo y judicial), y por otro lado, atendiendo a las competencias y jurisdicciones federal, estatal, municipal y del Distrito Federal. Veamos cada uno de estos aspectos.

La soberanía popular es la fuente del poder público, y se instituye para su beneficio, por lo que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (art. 39).

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano quedó establecida en los artículos 40 al 48 constitucionales, según los cuales el Estado Federal en México quedó integrado por la Federación, 28 entidades federativas, el Distrito Federal, 2 territorios federales, el territorio insular.

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (art. 40).

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

“Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo (art. 43). El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General” (art. 44).

“Las islas de ambos mares que pertenezcan al Territorio Nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados” (art. 48).³⁰⁵

³⁰⁵ En cursivas se presenta el texto original de cada artículo constitucional de 1917, en Rives, Roberto, *La reforma constitucional en México*, UNAM, 2010.

En cuanto a la estructura y organización del orden federal destaca lo siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49). El Legislativo, compuesto por la Cámara de Diputados (representantes de la Nación), electos en su totalidad cada dos años, y por la de Senadores (representantes de los estados y del orden federal), compuesta de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, su duración en el cargo era de cuatro años.

El Congreso de la Unión quedó facultado para:

Administrar y controlar lo relativo al territorio nacional, lo que tiene diversas modalidades:

“Admitir nuevos estados o territorios a la Federación; erigir los territorios en estados; formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, escuchando al ejecutivo y a las Legislaturas estatales de cuyo territorio se trate; arreglar definitivamente los límites de los Estados; para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación”.

Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

“El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores, nombrados, removidos libremente y dependientes directos del Presidente de la República. Los Magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión... El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente” (art. 73, fracciones I a VI).

En materia financiera:

“Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto (fracc. VII). Dar bases al Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracc. VIII). Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas (fracc. XXX). Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracc. XVIII). Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracc. IX)”.

“Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracc. XI)”.

“Para reglamentar las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas a la fracción XIII”.

En materia de seguridad y fuerzas armadas:

“Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. (fracc. XII). Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio (fracc. XIV). Para reglamentar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos (fracc. XV)”.

Para legislar en toda la República sobre:

“La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo (art. 4º)”.

“Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único (fracc. X); Vías generales de comunicación, postas y correos; derecho marítimo de paz y guerra (fracc. XIII); uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracc. XVII); organización de los Cuerpos Diplomático y Consular mexicano (fracc. XX); ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (fracc. XVI)”.

(El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país).

En materia educativa:

“Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expedirán por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. (fracc. XXVII)”.

En materia política, se constituye en Colegio Electoral y lo faculta para:

“Nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios (fracc. XXV), y elegir al ciudadano que debe sustituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional en

los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución (fracc. XXVIII); para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (fracc. XXIX). Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión (fracc. XXXI)".

Otras facultades: Definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Conceder amnistías por delitos federales. Aceptar las renuncias de los Magistrados y nombrar sus substitutos.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (art. 74):

"Erigirse en Colegio Electoral respecto a la elección de Presidente de la República.

"Vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

"Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones para cumplir aquél.

"Conocer de las acusaciones hechas a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores".

Las facultades exclusivas del Senado (art. 76):

"Aprobar tratados o convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República.

"Ratificar nombramientos de colaboradores del ejecutivo.

"Autorizar al Presidente para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas, así como para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

"Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso (fr. V).

"Erigirse en Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta constitución.

"Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior. (fracc. VIII)"

En cuanto al Poder Ejecutivo se dispuso que “La elección del Presidente será directa”. A diferencia del siglo XIX en que lo elegían las legislaturas. En la segunda comisión del Congreso, se justificó la unidad de acción del poder ejecutivo, se arguyó la desventaja de que el ejecutivo se depositara en dos o más personas, tal y como se planteó en el siglo XIX. Así, Paulino Machorro afirmó: “... que el Presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante; de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el Presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma.”³⁰⁶

Al Ejecutivo se le faculta para nombrar y remover a sus colaboradores (Secretarios del Despacho, Procurador General de la República), con aprobación del Senado (ministros y agentes diplomáticos, oficiales superiores del ejército y la armada, empleados superiores de hacienda). Se mantuvo abierta la posibilidad de otorgarle facultades extraordinarias, como había sido utilizado este recurso a lo largo del siglo XIX.

Promulgar, ejecutar y reglamentar las leyes expedidas por el Congreso.

Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. Con la aprobación del Senado quedó facultado para nombrar los ministros, agentes, diplomáticos y cónsules generales, así como a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación y disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos.

Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.

³⁰⁶ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

En cuanto a la organización administrativa del Ejecutivo Federal, la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente propuso una novedad para el Derecho Constitucional Mexicano: la creación de los departamentos administrativos. En la respectiva exposición de motivos asentó que:

“Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, de telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del ejecutivo de la Unión en lo relativo al distrito y territorios. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en otros servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades... Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la constitución de 1857... Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos; dependerán directamente del jefe del ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad

de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico”.³⁰⁷

En la Constitución de 1917 se hizo una separación del carácter de las funciones del Ejecutivo, una transformación técnica de la administración pública federal, al crearse los departamentos administrativos como organismos colaboradores y dependientes del ejecutivo, sin responsabilidad política ante el legislativo y que pasarían a desarrollar funciones de apoyo a las demás dependencias de la administración, tales como las adquisiciones y abastecimientos del gobierno, la generación de estadísticas, el manejo del Distrito Federal, el turismo, entre muchos más que se detallarán en los capítulos siguientes.

De esta manera se diseñó y constituyó una parte de la administración pública; la otra parte, la que le da plenamente el carácter de intervencionista al Estado, es la del campo de los organismos descentralizados, instituciones crediticias, empresas con participación estatal, fideicomisos, a los que en su conjunto se llamó el sector paraestatal, y cuyo fundamento jurídico se derivó de lo dispuesto en el artículo 27.

En la Constitución se estableció que:

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría” (art. 90).

“Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo” (art. 91).

Para auxiliar al Poder Judicial, quedó a cargo de Ejecutivo del Ministerio Público de la Federación, *cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte* (art. 102).

En cuanto al Poder Judicial de la Federación su ejercicio se depositó en la Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley.

³⁰⁷ *Diario de los Debates del Constituyente*, 45 Sesión, celebrada el 16 enero 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo II, p. 473 y ss. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará siempre en tribunal pleno” (art. 94).

Las competencias del Poder Judicial Federal se repartieron entre los tribunales y la propia Corte:

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados (art. 103). Conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios (art. 104).

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte” (art. 105).

“Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (art. 106).

En cuanto al ámbito de las entidades federativas hubo algunos aspectos relevantes que se describen a continuación. Esencia de la supremacía del orden federal fue que las constituciones particulares de los estados no pueden contravenir la Constitución General que representa la unidad del Estado Federal, sino que deben organizarse de acuerdo con las bases señaladas en los artículos 115 al 122, que señalan:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.
- “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- “Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- “El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años” (art. 115).

En materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, la Constitución de 1917 dispuso, para el orden federal, que:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común” (art. 108).

En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público (art. 114). Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar (art. 125).

En el orden local:

“Los Gobernadores de los Estados y los Diputados o las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales”.

En cuanto al ejercicio del poder en el territorio nacional, quedó establecido en el principio de distribución de competencias asentado desde el siglo anterior:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” (art. 124).

Como se refirió, el artículo 41 indica que en el Estado Federal Mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea, la Federación y las entidades federativas. El artículo 124 precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados. La Constitución indica que “puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas...” La propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal que se puede enunciar en la forma siguiente:

1. Facultades atribuidas a la Federación;
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas;
3. Facultades prohibidas a la Federación;
4. facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce);
5. Facultades coincidentes;
6. Facultades coexistentes;

7. Facultades de auxilio, y
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.”³⁰⁸

A LA FEDERACIÓN se reservaron de manera expresa, como exclusivas, nacionales y estratégicas, las siguientes áreas:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (art. 27, fr. VII).

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades.

Como áreas estratégicas se reservaron únicamente los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la emisión de billetes por medio de un solo Banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras (art. 28).

Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación. Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos. Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado” (art. 130).

“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o que exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117” (art. 131).

A las entidades federativas se les señaló lo siguiente:

“La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares” (art. 3º).

³⁰⁸ Carpizo, Jorge. El sistema federal, *op. cit.*

Son obligaciones de los mexicanos:

“Hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado” (art. 31, fracc. I).

“Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin aprobación del Congreso de la Unión” (art. 116).

Los ESTADOS NO PUEDEN, en ningún caso:

“Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias Extranjeras.

“Expedir patentes de corso, ni de represalias.

“Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

“Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesen su territorio. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

“Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo” (art. 117).

Los estados no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

“Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

“Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admite demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República” (art. 118).

“Cada estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro estado o del extranjero, a las autoridades que lo reclamen” (art. 119).

“Los Gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales” (art. 120).

“En cada estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

“Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

“Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.

“Las sentencias pronunciadas por los Tribunales de un Estado sobre derechos reales o bien inmuebles ubicados en otro estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en este, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

“Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

“Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado, tendrán validez en los otros.

“Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros” (art. 121).

La Garantía Federal se estableció en los siguientes términos: *“Los Poderes de la Unión, tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por los Ejecutivos, si aquella no estuviere reunida” (art. 122).*

Facultades coincidentes:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados” (art. 71).

“Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal -colonias penitenciarias- sobre la base del trabajo como medio de regeneración” (art. 18).

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región; sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

(...)

“IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.

“XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular” (art. 123).

Para que la Constitución pudiera ser adicionada o reformada, se dispuso que:

“El Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas” (art. 135).

Este diseño y arquitectura constitucional muy pronto empezaría a ser modificado para trasladar competencias del ámbito estatal al Federal, mediante sucesivas reformas constitucionales que se irán refiriendo más adelante, conforme a la evolución del régimen.

En complemento a lo anterior, las entidades federativas empezaron por expedir sus propias constituciones y con ello arreglar sus respectivos gobiernos y administraciones, tanto en su alcance propio como estados y también respecto de sus municipios. El Distrito Federal adquirió nueva fisonomía y organización político administrativa.

- » Aguascalientes 9 de septiembre de 1917.
- » Campeche 8 de julio de 1917.
- » Coahuila 19 de febrero de 1918.
- » Colima 20 de octubre de 1917.
- » Chiapas 1 de febrero de 1921.
- » Chihuahua 25 de mayo de 1921.
- » Distrito Federal Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales 13 de abril de 1917. Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 diciembre 1928.
- » Durango 1 de noviembre de 1917.
- » Guanajuato 3 de septiembre de 1917.
- » Guerrero 6 de octubre de 1917.
- » Hidalgo 1 de octubre de 1920.
- » Jalisco 11 de julio de 1917.
- » México 10 de noviembre de 1917.
- » Michoacán 14 de marzo de 1918.
- » Morelos 20 de noviembre de 1930.

- » Nayarit 17 de febrero de 1918.
- » Nuevo León 16 de diciembre de 1917.
- » Oaxaca 4 de abril de 1922.
- » Puebla 2 de octubre de 1917.
- » Querétaro 9 noviembre 1918.
- » San Luis Potosí 5 de octubre de 1917.
- » Sinaloa 25 de agosto de 1917.
- » Sonora 29 de septiembre de 1917.
- » Tabasco 5 de abril de 1919.
- » Tamaulipas 5 de febrero de 1921.
- » Tlaxcala 16 de septiembre de 1918.
- » Veracruz 16 de septiembre 1917.
- » Yucatán 14 de enero de 1918.
- » Zacatecas 12 de enero de 1918.

De esta manera se diseñaba la estructura el Estado Federal, su organización, facultades, jurisdicciones, tras ello vendría el funcionamiento institucional del todo y las partes. En este sentido destacan varios aspectos que revelan el modo de operación del nuevo federalismo mexicano, el primero es la lucha por el poder, la esencia del régimen se iba a depositar rápidamente en la sucesión presidencial, que de tener una tradición histórica a base de caudillos ahora debía desarrollarse bajo un modelo institucional, democrático; también el despliegue funcional de la administración para los nuevos fines estatales, la tendencia centralizadora de la federación, entre otras que se detallan a continuación.

Desde la expedición de la Constitución y durante la década de los años veinte, los generales del norte siguieron dominando la vida nacional. La población eligió nuevos gobernantes. En abril de 1917, el Congreso procedió a revisar los votos de los candidatos a la Presidencia, Álvaro Obregón, Pablo González y Venustiano Carranza, tocando a este último el mayor número de votos, y el 26 de abril de 1917 fue designado Presidente Constitucional, gobernando del 1º de mayo de 1917 al 31 de mayo de 1920. En complemento a ello, “En las elecciones estatales celebradas en 1917 con objeto de que los estados volvieran al orden constitucional, Carranza logró imponer una mayoría de gobernadores. De los 19 estados donde fue posible celebrar elecciones, en 15 colocó gobernadores adictos a él”.³⁰⁹

De nueva cuenta Carranza reformó la ley electoral, en julio de 1918, que con algunas modificaciones se mantendría en vigor hasta 1946. En dicha ley, por vez primera, se imprimió en las boletas el nombre de los candidatos, lo que facilitaba el principio de

³⁰⁹ Hernández Campos, *op. cit.*, p. 171.

la secrecía del voto, dejando en manos de los presidentes municipales el control del proceso electoral.³¹⁰

3.1.2 La Administración Pública Federal

Para el logro de los nuevos fines y atribuciones del Estado, encauzar la acción gubernamental y el despliegue funcional de la administración pública, Carranza expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 25 de diciembre de 1917,³¹¹ despachando los negocios por medio de 7 secretarías y 6 departamentos, en los que como se puede observar a la estructura administrativa del siglo XIX, se habían incorporado las demandas sociales y nuevas tareas:

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- » SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
- » SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
- » SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- » SECRETARÍA DE GUERRA Y MARINA.
- » SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.
- » SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
- » SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.
- » DEPARTAMENTO UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.
- » DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA.
- » DEPARTAMENTO DE APROVECHAMIENTOS GENERALES.
- » DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA.
- » DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA.
- » DEPARTAMENTO DE ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.

Aspectos sobresalientes fueron que a Gobernación, tocó la elaboración de los Códigos para el Distrito y Territorios Federales. En consecuencia, se creó el gobierno del Distrito Federal y el de los territorios federales, desapareció la Secretaría de Justicia de la organización central de la administración pública y se otorgó al Poder Judicial el manejo de tribunales y juzgados de distrito, y a las autoridades locales la impartición de justicia menor y de paz.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, mantuvo una Escuela de Comercio y Administración, con el fin de capacitar a su personal.

³¹⁰ *Ibíd.*

³¹¹ Consultese en, *Ib.*, pp. 417-423.

La Secretaría de Agricultura y Fomento, amplió su esfera de acción, pues además de la agricultura y ganadería incluyó la avicultura, la piscicultura, la sericicultura y la apicultura, también obras de irrigación, desecación, inspección de obras para fuerza motriz, crédito rural, etc.

Carranza consideró que una de las más trascendentales reformas introducidas por el gobierno dentro del sistema administrativo fue la creación del Departamento de Contraloría, “encargado de vigilar todas las operaciones hacendarias, incluyendo los contratos que afecten al erario nacional... La radical transición que se ha originado al implantarse los nuevos métodos para administrar los bienes de la nación, ha implicado escollos de diverso género, siendo uno de los principales la resistencia de algunos elementos, enemigos de rendir cuentas y comprobarlas”.³¹²

La creación de este Departamento tendía a moralizar la administración pública y a subsanar ciertas deficiencias y prácticas anticonstitucionales que se habían venido sucediendo en las anteriores legislaturas, pues al poder legislativo, específicamente a la Cámara de Diputados, se remitían los estados y las memorias de Hacienda, en lugar de la cuenta que recibía la Contaduría Mayor, “no obstante que de tiempo en tiempo se disponía por el Congreso que lo que debía éste de examinar no eran los susodichos estados, sino la cuenta y sus comprobantes y que en lugar de las memorias que remitían los secretarios de despacho, éstos tenían la obligación de dar cuenta al Congreso del Estado de sus respectivos ramos en el primer período de sesiones”.³¹³

El Departamento de Contraloría absorbió funciones que estaban encomendadas a la Secretaría de Hacienda, principalmente de la Tesorería, de la Dirección de Contabilidad y Glosa, las direcciones de Aduanas y del Timbre (estas tres últimas fueron suprimidas en 1919).³¹⁴

Tenía por objeto, “contralar (ejercer dominio sobre determinada materia, vigilarla, restringir y visar los documentos o actos que traten de vigilarse) administrativamente todo lo relativo a órdenes de pago, encargarse de la contabilidad, la glosa, y, en general ser el que lleve una cuenta exacta del estado financiero en que se encuentra el gobierno en cualquier momento, tanto por lo que hace a dinero en efectivo y valores que se encuentren en sus cajas, como por lo que se refiere a la materia de deuda pública...”³¹⁵

³¹² La Secretaría de Hacienda, tenía antes a su cargo la recaudación de los impuestos, rentas nacionales y el pago de los egresos; mas a la vez dependía de ella el departamento encargado de la alta contabilidad y de la revisión de manejo de fondos, recaudación y egresos, de tal suerte que la Secretaría actuaba a un mismo tiempo como manejadora de los fondos públicos y revisora de sus propios actos”. Carranza declaró: “Con su creación se ha dado un gran paso en el perfeccionamiento de la administración pública”. *Ib.*, p. 390-391. Véase también la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, *Ib.*, pp. 441-451.

³¹³ Híjar y Haro, *op. cit.*, p. 58.

³¹⁴ Véase a Llergo, *op. cit.*, pp. 113-128.

³¹⁵ Híjar y Haro, *op. cit.*, p. 66.

Con este Departamento se buscaba establecer un control sobre los diversos actos, de las diversas dependencias del ejecutivo, pero el contralor era responsable sólo ante el presidente (art. 1º de la ley de creación de este Departamento) y diferenciándose del control y revisión que hacía el legislativo.

Con la referida ley de diciembre de 1917, también se creó el Departamento de Salubridad Pública para establecer medidas sanitarias en puertos, costas, ciudades y fronteras principalmente, materia que se había venido desarrollando por la Secretaría de Gobernación, pero dada su importancia se separó definitivamente; por último se creó el Departamento Universitario y de Bellas Artes, refrendándole el manejo de la educación superior.

La estadística cobró importancia para el mejor funcionamiento del aparato estatal y fue elevada al nivel de departamento administrativo, dependiendo directamente del ejecutivo. Entre sus múltiples funciones podemos destacar la de suministrar a las secretarías y departamentos de Estado, a los gobiernos del distrito y territorios federales, los resultados de los trabajos de estadística que vaya elaborando. Además debía elaborar censos sobre casi todas las actividades de la sociedad civil, de habitantes, agrícola, industrial, comercial, de la propiedad urbana y rural, monetaria y todos los que considerara convenientes, por lo que se establecieron juntas permanentes de estadística en los estados y municipios.³¹⁶

Los retrasos en la acción administrativa se daban en lo relativo a la atención de las demandas sociales revolucionarias. “En 1918 recibía de los gobernadores protestas porque la reforma agraria no avanzaba ni existía una reglamentación del artículo 27”.³¹⁷ En cuanto a esto último no fue sino hasta el año siguiente cuando la Comisión Nacional Agraria, en medio de fuertes protestas y presiones, formuló de acuerdo a los lineamientos del artículo 27 un proyecto de ley referente al “fraccionamiento y reducción a propiedad particular, de los ejidos que se han restituido o dotado a los pueblos, el cual aprobado por el ejecutivo ha sido remitido a las cámaras legisladoras”.³¹⁸

Por otra parte, en cuanto al aspecto laboral, el Ejecutivo tampoco manifestó el más mínimo interés por desarrollar lo convenido en el plano constitucional. Es más, el artículo 123 no fue reconocido; por el contrario, se desconoció el derecho de huelga;

³¹⁶ Capítulo V, artículo 58, del Reglamento para la formación de la estadística nacional, en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo III, pp. 95-113.

³¹⁷ Hernández, Campos, *op. cit.*, p. 172, y continúa diciendo que entre 1915 y 1920 la administración carrancista resolvió apenas 267 expedientes y se dotaron 225 mil hectáreas. Por su parte, Hansen señala al respecto que a partir del decreto del 6-I-1915, Carranza, en 66.5 meses, distribuyó 167,936 has., mientras Adolfo de la Huerta, en 6 meses distribuyó 33,696 has. *op. cit.*, p. 46.

³¹⁸ MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo II, p. 401 (1º.-V-1919).

así lo mostraron las fuerzas federales toda vez que reprimieron a los trabajadores en pugna por sus intereses.³¹⁹ La reglamentación del artículo referido se llevó a cabo entre una desesperante lentitud; hacia 1919 Carranza informó que “... en lo tocante a la Ley Orgánica del artículo 123 de la Constitución... huelga encarecer su trascendencia y la prontitud con que requiere ser expedida. La XXVII Legislatura tomó el acuerdo de invitar al ejecutivo para el envío rápido del proyecto correspondiente”.³²⁰

Llegado el momento de la sucesión presidencial, y en su afán de imponer la candidatura de un civil para suceder a Carranza, este propuso a Ignacio Bonillas por medio del Partido Civilista (cuyo comité directivo estaba en manos de generales), al tiempo que señalaba que el principal mal del país era el militarismo.³²¹ Contra la voluntad de Carranza, Obregón anunció su candidatura, no como una propuesta de los partidos, sino como un acto de voluntad individual, que más tarde fue apoyada por partidos y organizaciones. Obregón realizó su campaña con el apoyo de la CROM, el partido laborista y del ejército liberal constitucionalista. Para el mes de mayo de 1920, la tensión política nacional llegaba a su clímax, cuando el gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, manifestó diferencias con el gobierno de Carranza por el Río Sonora y la política seguida hacia los indios yaquis; así el grupo Sonora se levantó en armas bajo el Plan de Agua Prieta y el desenlace de ello fue el asesinato de Carranza. Las elecciones presidenciales resultaron favorables a Álvaro Obregón con el 95% de los votos, y el PLC obtuvo la mayoría de los escaños en el Congreso. De la Huerta, que ocupaba la presidencia de manera provisional, entregó el poder a Obregón el 1º de agosto de 1920, para ejercerlo durante un período de cuatro años.

Para Obregón, el problema de la educación popular era “la función más importante del poder público”,³²² por lo que, se suprimió el Departamento Universitario y de Bellas

³¹⁹ Por ejemplo, la huelga de maestros en el D.F. en mayo de 1918, protestando por la falta de pago de salarios, y que varios sindicatos afiliados a la CROM dirigidos por los trabajadores de los periódicos y topógrafos apoyaron. Carr Barry, *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929*, tomo I, p. 129, Ed. Sepsetentas, No. 256, México, 1976. En mayo de 1919 los soldados rompieron en Tampico una huelga contra la *Pierce Oil Corporation*, véase Hernández Campos, *op. cit.*, p. 172.

³²⁰ MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo II, p. 397.

³²¹ Para Venustiano Carranza el mal de México “ha sido y es el militarismo. Sólo muy contados presidentes fueron hombres civiles. Siempre generales, ¡y qué generales!... Es preciso que esto acabe, para bien de México...” Su intento por imponer el *civilismo*, desheredar a los caudillos militares, se frustró. Blasco Ibáñez Vicente. *El militarismo mexicano*. p. 54. Estudios publicados en los principales diarios de Estados Unidos. Proteo, Sociedad editorial. Valencia 1920. “En aquellos momentos ¿cuántos generales no se sintieron dignos de ocupar la Presidencia de la República? Algunos hasta pensaban que la Presidencia era como el grado siguiente al de general de división... Su conducta... tortuosa hasta el engaño y la traición, se debe a que no existía todavía una clase militar organizada dentro del cuadro administrativo, con todas las seguridad debidas a su categoría profesional”, Castro Leal, Antonio, en Prólogo a la obra de Guzmán, Martín Luis, *A la sombra del caudillo*. Ed. Porrúa, México, 1977, p. XI.

³²² Informe del 1º. de septiembre de 1921, MATIP, *La Educación Pública*, p. 149.

Artes, como consecuencia de la reforma constitucional de 1921, por la que el gobierno federal asumió el manejo de la educación, procediendo a la reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917, dando origen a la Secretaría de Educación Pública en 1921, buscando a través de ella dar un impulso mayor a la educación nacional, bajo la orientación de “...las necesidades industriales, comerciales y agrícolas de cada región. La educación que se imparte no es a simple base de alfabeto, sino que se erige sobre la base de una... instrucción inteligente y trabajo productivo.³²³

La reforma constitucional al art. 73, fr. XXVII, del 8 de julio de 1921, facultó al Congreso para:

“Para establecer, organizar y sostener en la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones. La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República”.

En la Secretaría de Educación se formaron el Departamento Escolar, con preferencia sobre la educación primaria; el Departamento de Bibliotecas, para la propagación de las mismas en el territorio nacional; el Departamento de Bellas Artes, para atender en general las manifestaciones de la educación artística; el Departamento de Cultura Indígena, que a través de misioneros (maestros rurales), impartían instrucción en los lugares más alejados; el Departamento de la Campaña contra el analfabetismo; el Departamento Administrativo y la Dirección de Enseñanza Técnica y Comercial, pero también otros más con fines de difusión cultural.

El nuevo marco constitucional debía llevarse a la práctica, los gobiernos en turno debieron hacer efectivos los postulados nacionalistas mediante acciones específicas de la administración, por ejemplo en cuanto a la aplicación del artículo 27, en lo referente al petróleo, que provocó tensiones y presiones sobre el sistema, auspiciadas por el capital extranjero, ya que afectaba sus intereses al pretender el gobierno la administración y control de las reservas naturales.

Obregón planteó la necesidad de estudiar el problema con serenidad para salvar los intereses de la nación, pero sin lesionar los ajenos, porque reconocía la debilidad del Estado naciente, en su período de reorganización y declaró al Congreso que: “México en lo sucesivo no será problema para los demás pueblos de la tierra ni mucho menos

³²³ El 8-VII-1923, *Ib.*, p. 159.

para el gobierno de los Estados Unidos de América; México en lo futuro no ejecutará un solo acto que esté en pugna con la moral y con el derecho...”³²⁴

Durante su administración, el Presidente Obregón tuvo que afrontar el conflicto religioso surgido de la oposición de la Iglesia a la aplicación de los artículos 3º, 5º, 27 y 130 constitucionales. El Ejecutivo planteó la necesidad de mantener y respetar la tranquilidad y el orden público, declarándose por la tolerancia religiosa y respeto a la ley y las instituciones.³²⁵

También se reorganizó la Secretaría de Relaciones Exteriores en sus diversas actividades y dependencias, para el mejor desarrollo de la política exterior del país. Entre otras medidas están la reorganización y depuración del servicio consular en 1921, diferenciando entre consulados de primera y consulados de segunda y en 1923 se expidió la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano. Un año antes se había expedido la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, diferenciando entre funcionarios técnicos o de carrera y políticos. Asimismo se establecieron agencias comerciales en varias ciudades del mundo para apoyar y promover las actividades del comercio internacional.

Por otro lado, su participación para lograr el reconocimiento por parte de los Estados Unidos de América se materializó en la firma de los Tratados de Bucareli, en 1923, fue decidida para que mediante ellos se buscara restablecer la posibilidad del crédito y financiamiento externo para la reconstrucción económica del país.

Sin embargo como telón de fondo estaba latente la lucha por el poder. En 1923, el Partido Socialista del Sureste, se manifestó por la candidatura de Plutarco Elías Calles, entonces Secretario de Gobernación, y para septiembre de ese año Calles aceptaba la postulación, con la que estuvo de acuerdo el entonces presidente Obregón. Sin embargo, el Partido Nacional Cooperativista se manifestó por la candidatura de Adolfo de la Huerta (entonces Secretario de Hacienda) acusando a Obregón de manipular la sucesión para reelegirse en 1928, y dado que no hubo acuerdo al respecto, De la Huerta inició una nueva rebelión militar, sofocada para marzo de 1924, marcando con ello el fin del Partido Cooperativista, que a su vez había sido factor decisivo en la eliminación del Partido Liberal Constitucionalista. Calles obtuvo el 84% de los votos.

³²⁴ En MATIP, *El Sector Paraestatal*, p. 36.

³²⁵ En su informe al Congreso de 1925 declaró: “El ejecutivo tiene obligación de respetar las leyes y de hacerlas cumplir, y no tolerará que las que reglamentan el ejercicio de los cultos se infrinjan... En materia de cultos, su línea de conducta ha sido y será: respetar todos los credos religiosos; pero exigir invariablemente respeto a las leyes y autoridades”. Y en 1926; “por violaciones al artículo 27 fueron clausurados 42 templos en todo el país”. MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo III, pp. 118-119.

El gobierno prosiguió las obras en puertos, construcción de muelles fiscales; obras públicas como construcción de edificios, escuelas, obras de ornato, calzadas, etc. El Ejecutivo veía en el desarrollo de las comunicaciones un medio favorable a la expansión de las actividades comerciales e industriales y también del erario, pues se podría acelerar el proceso de distribución de las mercancías; con su transportación por todo el país se contribuía también a integrar y desarrollar el mercado nacional. Desde este punto de vista, se expedieron nuevas leyes sobre caminos y puentes, ferrocarriles y comunicaciones eléctricas. Con el desarrollo de las carreteras se podría además extender la acción federal rápidamente, mermando los poderes locales. En enero de 1925, se decretó un impuesto sobre el consumo de gasolina, que señaló, en su artículo 2, como causantes a productores e importadores, y se aplicaría exclusivamente a la construcción, conservación y mejora de caminos (art. 6º). Una junta denominada Comisión Nacional de Caminos, administraría los fondos del impuesto.³²⁶

Se creó la Dirección General de las Líneas Nacionales de Navegación y se dictaron medidas para el practicaje en puertos, ríos, canales, lagos y lagunas.

“Por decreto del 24 de febrero de 1925, la administración de los ferrocarriles pasó a depender de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con el fin de reorganizar sus servicios y nivelar sus gastos, en forma que permita a los propios ferrocarriles hacer frente a sus necesidades y solventar los compromisos que tiene contraídos”.³²⁷

Se inauguró la primera ruta postal aérea, y se expidió un nuevo código postal. Asimismo, se expidió el Código Nacional Eléctrico (11-V-1926) que reglamenta “el aprovechamiento de las caídas de agua, tiende a organizar las plantas generadoras de energía y su explotación general bajo un control técnico-práctico…”,³²⁸ es decir, tendía a extender el control y la jurisdicción federal, a las etapas del proceso de generación de energía.

Calles adoptó una política de economías que incluyó la selección y reducción de empleados en las diversas dependencias de la administración pública. Asimismo se hicieron reducciones en los sueldos del personal, se fusionaron las oficinas de correos y telégrafos, disminuyendo las rentas de sus oficinas.

Se crearon por ley las Comisiones Especiales de Eficiencia, en todas las secretarías y departamentos del ejecutivo, en cuyo artículo 2º señaló que deberán realizar estudios e investigaciones para la reorganización técnica de los servicios públicos de la administración, procurando el empleo de sistemas modernos de tramitación, contabilidad,

³²⁶ Véase la ley, en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, t. III, pp. 223-225.

³²⁷ Informe de 1925, MATIP, *Las Comunicaciones*, p. 194.

³²⁸ MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo III, p. 166.

archivos... que faciliten el rápido despacho de los negocios..."³²⁹ Se suprimió el Departamento de Aprovisionamientos Generales "considerando que nunca había llegado a poder desempeñar las funciones que tenía asignadas y que resultaba dispendioso e inútil".³³⁰

Para el gobierno el problema más importante seguía siendo el de la reconstrucción económica, el aumento de la producción; el capital privado se consideraba necesario para tal objetivo, pero el gobierno le exigía eficacia, combinada con los estímulos que el propio gobierno le ofrecía. Calles consideraba que la industria nacional estaba técnicamente atrasada, por lo que su producción resultaba poco competitiva en el mercado mundial. Para él "una industria no puede existir a expensas de encarecer sus productos a la nación y de abaratar el trabajo de sus obreros. Una industria debe ser eficiente o pierde su razón de ser".³³¹

El modelo económico aún se caracterizaba por presentar incertidumbre sobre el futuro, pues el sistema financiero era casi inexistente, la emisión de moneda se desacreditó; así, la comercialización de la producción se dificultó más aún, "...la falta de un mercado de dinero y de capitales impedía a los empresarios obtener préstamos con qué establecer o ampliar sus empresas, lo que obstaculizaba la formación de capital y dificultaba que los fondos fluyeran hacia las empresas y actividades de más alta productividad".³³²

Manuel Gómez Morín, proponía sustituir a las empresas extranjeras, que operaban en México con muchas facilidades, por empresas mexicanas y de conformidad a nuestros planes y propósitos. Al respecto argumentaba: "En los últimos años, casi la única fuente de capital ha sido el gobierno... el Estado se ve sujeto, si quiere fomentar la economía, al enorme esfuerzo de estar refaccionando en épocas críticas negocios enormes: la explotación de los recursos naturales del país sigue quedando fuera del control económico de México, y una multitud de empresas útiles o necesarias no se acometen o se acometen defectuosamente. Se trata de la fundación del Banco del Fideicomiso, e inevitablemente se piensa en hacer que el capital venga más o menos directamente del Estado... México no tiene una sola compañía mexicana que seriamente pueda trabajar nuestros recursos mineros; no tenemos una sola compañía mexicana que pueda desarrollar la explotación técnica de nuestros recursos forestales; no tenemos, en suma, empresas mexicanas capaces de aprovechar nuestros recursos naturales".³³³

Lo anterior hizo evidente el papel y concepción del nuevo Estado, como promotor, defensor y representante del interés general, pues para que su acción fuera eficaz re-

³²⁹ Véase la Ley, en *Ib.*, pp. 255-256.

³³⁰ Calles al Congreso en 1925, en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, t. III, p. 131.

³³¹ En Córdova, La ideología, *op. cit.*, p. 319.

³³² Solís Leopoldo, *op. cit.*, p. 107.

³³³ Gómez Morín, Manuel, citado por Meyer, Jean, *op. cit.*, pp. 286-287.

quería de nuevas formas de participación lo que se tradujo en la creación de sus propias empresas bajo diferentes acepciones jurídicas, instituciones nacionales de crédito, organismos descentralizados, fideicomisos, etc. De hecho, Gómez Morín planteaba el crecimiento de la economía basada en la creación y desarrollo de empresas públicas.³³⁴

El sistema financiero fiscal

Para Calles fue muy importante promover el restablecimiento del sistema financiero, y buscó ampliar las relaciones entre la banca y el gobierno. El 24 de diciembre de 1924 expidió un decreto por el que se creó la Comisión Nacional Bancaria, entre cuyas funciones se destacan las de “vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones bancarias, practicar la inspección de bancos (depósitos, inversiones, remesas al exterior), publicar la estadística bancaria...”³³⁵ Al mismo tiempo, expidió también la Ley General de Instituciones de Crédito y la Ley de Bancos de Fideicomiso.

Entre el desconcierto y una economía sin mucha actividad decretó la Ley Constitutiva del Banco de México (31-VIII-1925), organizado bajo la forma de sociedad anónima; su principal función sería la emisión de billetes y regular la circulación monetaria en la República. Con su inauguración, Calles pensó que había quedado “satisficha otra de las condiciones de seguridad para la reanudación del servicio de la deuda y, por tanto, del restablecimiento del crédito del país en el extranjero”.³³⁶

Al término de la revolución, el sistema financiero se encontraba destruido, el crédito era inexistente y las finanzas públicas se encontraban en el desastre, todo lo cual repercutía inmediata y negativamente sobre la economía. Por estas razones, fue preocupación de los primeros gobiernos posrevolucionarios corregir las deficiencias fiscales, restaurar el crédito, tanto interno como externo y restablecer el sistema bancario, para un mejor funcionamiento del mercado de capitales. En 1921 se había reconocido que era necesario distribuir las cargas públicas en proporción a la capacidad tributaria, por lo que Obregón encargó estudios para reformar la legislación hacendaria, pues la vigente ya resultaba obsoleta, dentro de un orden mundial con cambios políticos, económicos y sociales significativos. Con el fin de reordenar el sistema bancario expidió una ley de desincautación de bancos. Las malas condiciones por las que atravesaba el erario impe-

³³⁴ “Cuando el Estado a través de la creación de la empresa pública decide participar en la economía, persigue un objetivo dentro de su programa de gobierno y convierte a ésta en su instrumento de actuación; en términos objetivos, debemos reconocer que se les presentan diversos aspectos que los distinguen del sector empresarial privado y que, en consecuencia, les imponen patrones de conducta diferentes”. De la Madrid Miguel, “Algunas cuestiones actuales del financiamiento de la empresa pública”, en Empresas Públicas, varios autores, *op. cit.*, p. 86.

³³⁵ Informe del 1 septiembre 1925, MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, t. III, p. 137.

³³⁶ *Ib.*, p. 136.

dían pagar las deudas de la nación por lo que el ejecutivo, a través de su secretario de Hacienda –Adolfo de la Huerta– gestionó el arreglo de la deuda pública con el Comité Internacional de Banqueros.³³⁷

A De la Huerta le sucedió Alberto J. Pani, quien inmediatamente rindió un informe sobre las condiciones en que se encontraba la hacienda pública, proponiendo soluciones para evitar lo que a su juicio sería una catástrofe financiera. Por principio señaló las grandes y crecientes diferencias entre los egresos e ingresos, ocasionando deudas que afectaban el crédito y prestigio de la nación. Por otro lado, señalaba que “En el viejo sistema fiscal las cuotas, las bases de imposición, las reglamentaciones y las formas de pago, se multiplicaban hasta la anarquía, sin más objeto que proveer los fondos reclamados por las obligaciones presupuestales del gobierno y de acuerdo con los principios de la escuela liberal que tendían en esencia a eximir de impuestos o reducirlos al máximo a la industria... es decir, mediante el tipo de impuestos llamados indirectos... esta tributación era esencialmente injusta y desproporcional... resultaba progresiva al revés... destruyéndose por su base el ideal de la igualdad. Basado el tributo indirecto principalmente sobre el consumo... Cuando los pobres pagan tanto como los ricos, es evidente que se ha invertido el concepto de la progresividad de un impuesto.”³³⁸

Luego entonces, los ingresos provenientes de estos impuestos basados en el consumo, dependían de la marcha de las actividades económicas, de las que a su vez dependían los recursos del Estado. En síntesis, Pani proponía: igualación de los egresos y los ingresos; es decir, la nivelación del presupuesto; el pago regular de las deudas, una recaudación fija y progresiva de los impuestos para allegarle recursos al Estado y así éste estuviera en posibilidades de cumplir sus objetivos. La urgencia de reformar radicalmente el régimen fiscal mexicano, de acabar con su anarquía, llevó a adaptar diversas medidas, como fue la convocatoria para establecer una Convención Nacional Fiscal que discutiera la instauración de un catastro fiscal uniforme para todo el país, al que Obregón consideró de absoluta necesidad nacional. Por indicaciones del presidente Calles, Pani invitó el 22 de julio de 1925 a la primera convención nacional fiscal, a efecto de estudiar el problema de la división de competencia tributaria, delimitar las competencias locales y federales, el plan de árbitros, y la creación de un órgano permanente encargado de estudiar los cambios de la economía del país para proponer medidas de cambio en materia fiscal en el país. En la inauguración de la Convención fiscal Pani señaló que era “Indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de árbitros para unificar el sistema fiscal en toda la Repú-

³³⁷ Véase MATIP, *La Hacienda Pública*, t. I, pp. 365-366.

³³⁸ Alberto J. Pani, en Córdova, A. La ideología, *op. cit.*, pp. 351-352.

blica, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.”³³⁹

La conclusión general de la convención fue que debía existir un reparto de facultades fiscales entre la federación y las entidades federativas, aunque fuera en forma provisional mientras la experiencia mostraba qué medidas definitivas se debían adoptar. Las conclusiones particulares a que llegó la primera convención nacional fiscal respecto a este problema fueron las siguientes: “La distribución de los impuestos cuya existencia ha aceptado la Convención para toda la República se hará en los siguientes términos: a) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; b) Es facultad privativa de las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales; c) Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarán en la fijación del coeficiente y de tasas y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. d) El impuesto sobre sucesiones o donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso... e) La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convenciones también especiales...”³⁴⁰

Bajo este contexto, se creó un impuesto más eficaz, directo y productivo, que gravaba los sueldos, salarios y emolumentos y utilidades de sociedades y empresas; con él se esperaba reducir los déficits gubernamentales. En 1925 se introdujeron reformas a la Ley de Ingresos de 1924, tendiendo a “simplificarla mediante la clasificación más técnica de los ingresos federales en 4 grupos: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y la supresión de gabelas improductivas y estorbosas”.³⁴¹

Lo más relevante fue el establecimiento del impuesto sobre la renta, al que se le aumentaron las tarifas y se le dio mayor extensión, pues de dos apartados, se subdividió poco después en siete: comercio; explotaciones agrícolas, industriales; colocación de dinero y valores; explotaciones el subsuelo; trabajo a sueldo o salario; ejercicio de profesiones liberales y artísticas.

³³⁹ Tépach Marcial Reyes. *Las convenciones nacionales fiscales y hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*. Cámara de Diputados, División de Economía y Comercio. México 2004. Serna de la Garza, José María, *Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

³⁴⁰ Véase Alberto J. Pani, *El problema supremo de México. Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, pp. 45-50. Imprenta Manuel Casas, México, 1955.

³⁴¹ Informe de Calles al Congreso 1 de septiembre de 1925. MATIP, *La Hacienda Pública*, t. I, p. 395.

El aspecto más álgido seguía siendo entre el gobierno federal y los de las entidades federativas fue el de la competencia tributaria y el de la recaudación. Al efecto cabe recordar que con el artículo 74 se facultó de la Cámara de Diputados para “Aprobar el presupuesto de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél”. Por ello, los secretarios de Hacienda se vieron en la necesidad de recurrir de nueva cuenta a las conferencias fiscales, y determinar fuera del marco del Congreso las competencias fiscales (como lo había hecho Díaz). En 1925, el rediseño del esquema de competencias fiscales entre Federación y estados se significó por la introducción del impuesto sobre la renta, a cargo de la Federación, que con el tiempo se convertiría en uno de los rubros de ingresos más importantes del país. Sin embargo, las cosas no quedarían ahí, el Doctor Carpizo nos refiere:

“El problema fiscal proveniente de la Constitución de 1857 continuó en 1917. Después de promulgada la actual Constitución y hasta 1925, en pocas ocasiones –1922, 1923 y 1924– se trató el grave problema de la división de las facultades impositivas en el Estado Federal Mexicano. Sin embargo, desde la promulgación de la ley fundamental de 1917, existió un acuerdo tácito para que el congreso federal gravara las industrias extractivas, fijando la base de los impuestos y derechos y las cuotas que podrían cobrar los Estados... Así, el petróleo –como industria extractiva– comenzó a ser gravado en forma especial por el gobierno federal a partir de 1912 dentro de los productos de la renta del timbre; ya partir de 1922 se decretó una participación del 5% del producto del impuesto para los estados miembros, tomándose en consideración la situación de los pozos si se trataba de petróleo crudo y de las refinerías en lo concerniente a los derivados del mismo.”³⁴²

En noviembre de 1926, el Presidente Calles envió un proyecto de reformas constitucionales al Congreso, basado en las proposiciones de la primera convención fiscal, pero el proyecto nunca pasó de ser tal.

La Comisión Nacional de Irrigación, prevista en la Ley sobre Irrigación, con aguas federales, expedida el 4 de enero de 1926, tenía tres propósitos básicos: “incrementar las áreas cultivadas, creación de la pequeña propiedad mediante el fraccionamiento de las tierras irrigadas y lograr la liberación económica de la clase campesina”.³⁴³

En 1926 se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, estableciéndose en 4 estados para otorgar préstamos a los socios y campesinos organizados en cooperativas y asociaciones. Pero el banco iba más lejos del crédito, vendía acciones a cooperativas, maquinaria, semillas, organizaba cooperativas en los ejidos.

³⁴² Carpizo, *op. cit.*, pp. 255-264.

³⁴³ Véase en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, *op. cit.*, p. 134.

Otro renglón de primer orden dentro de los energéticos era el de los hidrocarburos; la nacionalización del subsuelo era una necesidad planteada desde 1917, debido a que la explotación del petróleo estaba en poder de empresas extranjeras. Si con los grupos del comercio y la banca extranjeros el arreglo fue rápido, con el del petróleo fue el más largo y difícil. Las empresas petroleras se ampararon en contra de la nueva ley petrolera y dejaron pasar todo el año de 1926 sin presentar al gobierno mexicano su petición para la confirmación de sus derechos adquiridos según los nuevos términos de la ley. La empresa anglo-holandesa ‘*El Águila*’, cuyas inversiones representaban casi 30% del valor de la industria, estuvo muy tentada a someterse a las nuevas disposiciones y negociar un arreglo con el gobierno mexicano, pero la presión de las compañías petroleras norteamericanas la llevó finalmente a mantenerse unida a éstas en su negativa, y al iniciarse 1927, los petroleros presentaban un frente unido y en franca rebeldía ante el gobierno de Calles. Esta decisión de las empresas contaba con el apoyo del embajador norteamericano en México, del Departamento de Estado y del propio presidente Coolidge. La crisis diplomática México-Estados Unidos se desató entonces con toda su fuerza.³⁴⁴

Como se puede ver el gobierno federal estaba en completa reorganización, estructuras, funciones, todo para adecuarse a las nuevas atribuciones y fines del Estado en sociedad. Por supuesto que las relaciones con las entidades federativas empezó también a cambiar y al efecto se fueron delineando varias tendencias, particularmente en cuanto a los aspectos hacendarios y fiscales, a la centralización de competencias en el plano federal y al control político de los gobernadores.

3.1.3 El nuevo régimen político, centralización federal y la declaración de dasaparición de poderes en los estados

El año 1928 fue trascendental por diversos aspectos, entre los principales están lo relativo al Distrito Federal y la sucesión presidencial. Respecto a lo primero, se destaca la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928, al art. 73, fracción VI, base 4^a, que suprimió el régimen municipal en dicho distrito.

En la iniciativa de reforma se argumentó que “Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa organización gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden... El poder municipal en el D.F., ni puede disponer de los recursos económicos de la municipalidad, ni puede administrar justicia, ni es el único poder que gobierna en la municipalidad, como debiera ser,

³⁴⁴ Meyer, *op. cit.*, p. 75-76.

puesto que la autonomía municipal tiende a ello. De suerte que el municipio en el D.F. nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo, únicamente en teoría”

En consecuencia la reforma al art. 73, fr. VI, facultó al Congreso para nombrar magistrados del Distrito y territorios federales. Esto se complementó con la Ley orgánica del Distrito y los territorios federales, publicada el 31 de diciembre de 1928 señalando, entre otras cosas, que el Distrito Federal se divide en un departamento central y 13 delegaciones.³⁴⁵

Por otro lado, la era de los caudillos llegaba a su fin. Los estudiosos del tema señalan que las piezas centrales del régimen fueron el Presidente y el partido. Dada la preeminencia política de Obregón, desde 1926 se inició la actividad política con miras a la sucesión presidencial de grupos y organizaciones que aseguraban que no habría reelección, por lo que Calles llamó a la formación de una alianza de partidos socialistas, muchos de ellos solo de membrete. Las aspiraciones de algunos generales no tardaron en aparecer, como la de Francisco Serrano, (secretario de Guerra) y Arnulfo R. Gómez, (jefe de operaciones militares en Veracruz), a uno se le identificó con las preferencias de Obregón y al otro con las de Calles, y así, lo que pudo ser el germen del bipartidismo derivó en una nueva lucha entre los aspirantes militares. Así las cosas, el Congreso de la Unión aprobó reformas a los artículos 82 y 83 constitucionales, los cuales disponían que el presidente de la república no podría ser electo para el período inmediato, pasado ese período podía desempeñar nuevamente el cargo de presidente por un período más.³⁴⁶

Esto provocó la disidencia del Partido Anti-reelecciónista que postuló a Arnulfo R. Gómez,³⁴⁷ y poco a poco surgieron otras candidaturas, como la de José Vasconcelos, pese a ello, y a todas luces, se hizo evidente que el caudillismo representado por Obregón, era la figura de mayor peso en el sistema en formación, y así, lentamente los obregonistas llegan a controlar las cámaras del legislativo.³⁴⁸

³⁴⁵ El citado departamento quedaba formado por las que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 31 de diciembre de 1928.

³⁴⁶ Decreto publicado en el Diario Oficial del 22 de enero de 1927. Además, se amplió la gestión del Ejecutivo a seis años, esto en el Diario Oficial del 21 de enero de 1928. MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo III, p. 121.

³⁴⁷ Los antireelecciónistas propugnaban por un estado liberal de viejo cuño en donde el Estado limitara sus actividades a funciones de protección al capital y estímulo a su crecimiento. Loyola, *op. cit.*, p. 49.

³⁴⁸ En los debates del Congreso, “se expusieron dos iniciativas de ley: por un lado los laboristas presentaron un proyecto de reglamentación del artículo 123, al que se opusieron los obregonistas, quienes propusieron un proyecto para suprimir los ayuntamientos del D.F.”. Al votarse cuál de las dos iniciativas sería discutida en primer lugar, se evidenció el poder del obregonismo en el Senado, al ganar la propuesta de discutir inicialmente la iniciativa de supresión de ayuntamientos... *Ib.*, p. 23.

En los comicios de julio de 1928 resultó electo Presidente de la República Álvaro Obregón, que iniciaría el régimen de seis años, pero antes de que tomara posesión fue asesinado. El Presidente Calles tuvo que referirse a esos hechos y declaró al congreso que: “La desaparición del presidente electo ha sido un pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia no de hombres capaces o bien preparados, que afortunadamente los hay; pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su solo nombre y su prestigio la confianza general... Se presenta la oportunidad, quizás única en muchos años, repito, de hacer un decidido, firme y definitivo intento para pasar de la categoría de pueblo y de gobierno de caudillos, a la más y más respetada y más productiva y más pacífica y más civilizada condición del pueblo de instituciones y de leyes”.³⁴⁹

El grupo revolucionario seguía escindiéndose, en tanto que para Calles era impositable la institucionalización de la lucha política, a través de su despersonalización y que garantizara e impulsara los intereses económicos de la sociedad. Calles buscó el establecimiento de nuevas formas y mecanismos de dominación y control políticos y que dieran por sobre todo estabilidad al país. Ante la cercana sucesión del poder presidencial, planeó con E. Portes Gil (quien de gobernador del estado de Tamaulipas pasó a la Secretaría de Gobernación, en agosto de 1928) la creación de un partido político del cual saldría el futuro gobernante, así se lanzó una convocatoria a todos los partidos y organizaciones políticas para una convención nacional, con objeto de constituir el Partido Nacional Revolucionario, cuya tarea principal, dadas las circunstancias del país, era la designación del presidente.

Portes Gil expuso los motivos que influyeron en la creación de PNR: La necesidad de contar con un organismo que unificara a los revolucionarios, ante su inminente dispersión por la muerte del caudillo, para impedir un enfrentamiento que diera al traste con la precaria estabilidad. La necesidad de una entidad que reuniera a los dispersos elementos revolucionarios y disciplinara debidamente a las tendencias dislocadas de los grupos regionales. La conveniencia de crear una entidad encargada de reconstruir el pensamiento revolucionario, para que atrajera y congregara a los elementos desorientados y trazara los cauces del progreso de la nación.³⁵⁰

³⁴⁹ Al iniciar el Congreso sesiones el 1º-IX-1928. MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo III, pp. 121-123.

³⁵⁰ Cosío Villegas asigna tres funciones iniciales al PNR: Contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder; y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la revolución, *op. cit.*, p. 35. El 1 de diciembre de 1928 se publicó un documento del comité organizador del PNR en el que se llamaba a la constitución de la unidad política... el documento del comité reconocía su origen en el discurso presidencial del 1 de diciembre de 1928, en Loyola Díaz, *op. cit.*, p. 125.

Calles dejó la presidencia y lo sucedió, por designación del Congreso, y con carácter de provisional, Emilio Portes Gil (1 de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930), un período suficientemente amplio como para permitir organizarse al partido y sobre todo que desarrollara una campaña electoral y seleccionara al candidato presidencial. Sin embargo, Calles tuvo injerencia en su designación,³⁵¹ y posteriormente pasó a formar parte del gobierno de P. Gil, ocupando la Secretaría de Guerra y Marina (entre el 3 de marzo y el 15 de abril de 1929), paralelo al movimiento de rebeldía de Escobar.³⁵²

“El PNR nació, pues, de una especie de contrato político entre dos interlocutores: un poder central incapaz de dominar a la periferia y un conjunto de fuerzas locales sin medios para extenderse al resto del país. Los dos adjetivos del nuevo partido definían una doble ambición: Nacional, porque buscaba integrar todas las fuerzas políticas del país hasta entonces dispersas, y Revolucionario, porque la ambigüedad del término en el contexto mexicano, permitía obtener el consenso de los grupos en presencia y al mismo tiempo seguir una política flexible susceptible de adaptarse a la coyuntura.”³⁵³

Mientras tanto, el Presidente Interino también debía atender algunos conflictos sociales, como el problema estudiantil que derivó en la Ley orgánica que otorgó la autonomía universitaria, como una respuesta a las demandas de los estudiantes por determinar los asuntos de su propia educación. La ley comprometía al gobierno al suministro de una partida presupuestal cada año para el cumplimiento de sus funciones. El rector tendría la representación universitaria ante las diversas autoridades del gobierno, siendo el ejecutivo quien propondría en terna a aquél, pero también podría ejercer la facultad de voto a las decisiones del Consejo Universitario cuando lo estimara conveniente.³⁵⁴

También tuvo que enfrentar el desarme de los guerrilleros cristeros, la rebelión escobarista, la pacificación de los campesinos mediante la creación de las defensas agrarias, todo lo cual sucedía en la vida local de muchos estados de la República.³⁵⁵

³⁵¹ El general Calles había recibido un mandato de los generales para ‘orientar la Cámara’ y evitar candidaturas fantasiosas... El 25 de septiembre de 1928 la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, por 277 votos a favor, 2 abstenciones y ningún voto en contra, eligió a Portes Gil Presidente interino. Meyer, Lorenzo, et. al. “Inicios de la institucionalización”, p. 28, en Historia de la Revolución Mexicana, vol. 12, El Colegio de México, 1978.

³⁵² “Se produjo el 3 de marzo de 1929. Sus antecedentes se remontan al momento mismo en que Calles intentó resolver el problema de la transmisión del poder y eliminó de la sucesión, –para ello–, a los generales obregonistas. La fuerza del gobierno federal sin embargo, no sólo radicaba en la fidelidad de la parte más importante del ejército... su posición central, aunque acosada, le ofrecía una capacidad de maniobra superior a la de los rebeldes. Dispondrá además de un mando central, el de Calles, y de la legalidad, a esto añádase el apoyo estadounidense y el agrarista que de ninguna manera hubieran podido unirse a un movimiento tan anti-agrario como el encabezado por Gonzalo Escobar”. Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 66.

³⁵³ Almada, Carlos. Administración estatal en México. pp. 22-24. INAP 1980, México.

³⁵⁴ Véase la Ley Orgánica de la UNAM, en *Ib.*, pp. 309-323.

³⁵⁵ El 1º. de enero de 1929 el presidente emitió un decreto que virtualmente daba a los campesinos calidad de policía rural, al autorizar la creación de defensas agrarias. Portes Gil comentó después: “Cuando vino el levantamiento de Escobar y socios... en muchos estados de la república... había miles de campesinos armados”. Loyola, *op. cit.*, pp. 130-131.

La centralización de competencias era ya una tendencia en el federalismo mexicano, al trasladar competencias locales al gobierno federal. Así fue que en 1929 se llevó a cabo otra reforma constitucional, esta vez a los arts. 73 y 123, fr. XXIX, facultando al Congreso para legislar sobre trabajo, ferrocarriles, transportes de concesión federal y zonas marítimas. Asimismo, se dispuso que ‘*se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.*’

Los trabajos hechos en algunos estados, como San Luis Potosí y Yucatán, entre otros, en materia de cajas de seguros populares, estaban causando dispersión y heterogeneidad en algo que debía uniformarse, por lo que el gobierno federal asumió esta nueva responsabilidad aunque las instituciones encargadas de su operación surgirían hasta 1943.

Paralelamente, Calles seguía manejando la elección del futuro Presidente (que debería concluir el primer período de seis años) desde el PNR. Antes que cumplir otra finalidad, el partido debería llenar una función exclusivamente electoral, pero ésta llevaba implícita la influencia de Calles, entonces Ortiz Rubio desarrolló su campaña apoyado por el partido, que ya daba señales de ejercer un control efectivo sobre la política nacional. Pero Ortiz Rubio “no tenía ni podía tener base alguna de poder propio. Sólo Calles o el PNR estaban en posibilidad de sostenerlo políticamente. Además, por haber residido en el extranjero durante los últimos seis años, difícilmente podía estar enterado de los problemas nacionales, y no tendría más remedio que mantener las direcciones señaladas por Calles.”³⁵⁶ Calles aparecía como el árbitro de la vida política nacional, y así logró insertar a sus hombres en el gobierno de Ortiz Rubio: E. Portes Gil, Abelardo L. Rodríguez, Luis Montes de Oca, etc. El mismo Calles volvió a ocupar la Secretaría de Guerra y Marina. Además, designó a los jefes del PNR (Portes Gil, Montes de Oca, Lázaro Cárdenas, Manuel Treviño) en diversas ocasiones.

La década de los años treinta se iba a significar por los ajustes en la política internacional, era el periodo de guerras mundiales, la llegada de los regímenes totalitarios, y marcadamente por la crisis económica de 1929 cuyos efectos repercutían en México.

Para enfrentar la crisis del '29, el régimen norteamericano, bajo el Presidente Roosevelt, había establecido una nueva política conocida como el *New Deal*, afirmando que la depresión estaba fuera del alcance de la actividad de los empresarios particulares, por lo que era necesario realizar grandes inversiones para absorber la gran cantidad de desempleados y reanimar la economía. El mundo capitalista, que aún vive los efectos

³⁵⁶ Meyer *op. cit.*, pp. 62-63. Más adelante señala que “la composición del gabinete (de Ortiz Rubio) se había decidido en una entrevista que tuvieron en Nueva York, Ortiz Rubio y Calles”. Puig Casauranc, citado por Meyer Lorenzo, *Ib.*, p. 147.

depresivos sobre la economía, iniciados en 1929, adopta una nueva política económica influenciada en gran parte por la teoría keynesiana sobre el empleo, el interés y el dinero. Desde la publicación de *The general theory of employment, interest and money* (Londres, 1936), Keynes facilita una praxis político-administrativa basada en la intervención directa del Estado sobre la vida social y económica, y es que en esa época lo preocupante era encontrar una solución al problema de la desocupación, pero no al de la inflación. En la crisis capitalista de 1929, los liberales pensaban que la única forma de reducir el paro consistía en bajar los salarios, por contrario, John Maynard Keynes argumenta el incremento del gasto público para relanzar la producción. Antes de él, los gobiernos liberales cuidaban de no manipular la moneda, el presupuesto, los impuestos, las tasas de interés, a fin de mantener el equilibrio económico; a partir de él, están justificados para hacerlo. Para los keynesianos, la riqueza de las naciones resulta de la demanda de las masas; si ésta se relaja, corresponde al Estado relanzarla mediante gastos públicos, justifica a la vez el alza de salarios y el aumento de la intervención del Estado como instrumentos de la prosperidad. Por el contrario, Schumpeter apuesta por la iniciativa individual, son los jefes de empresa, los inventores, los comerciantes quienes consiguen el crecimiento. No ha sido la demanda de los consumidores lo que ha creado una industria del automóvil, de las computadoras, sino el genio productivo y comercial de los emprendedores. Mientras que Keynes hace depender el crecimiento de las masas, Schumpeter privilegia a las élites económicas, al grupo de los emprendedores que se distinguen por su voluntad de crear riquezas.

Mientras eso sucedía en el plano internacional, en México, la toma de posesión de Ortiz Rubio se significó por un atentado contra su persona, y así inició su administración. El 13 de enero de 1930 expidió la LEY DE PLANEACIÓN, cuyo objeto sería coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno, de acuerdo a las circunstancias y necesidades existentes en la sociedad. En consonancia con esto se creó la Comisión Nacional de Planeación, integrada por un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como de algunas otras instituciones. El fin principal de esta comisión sería la elaboración de un plano nacional del país, que comprendiera las condiciones geográficas, las características generales, ubicación de puertos, obras de riego, drenaje, caminos, etc.³⁵⁷

Por otro lado, la Constitución había previsto que el procurador fuera el consejero jurídico del gobierno, pero hasta el 18-XII-1931, fecha en que se crea la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, no se habían regulado estas funciones ni los medios de que se valdría el procurador para realizarlas. Al crearse la comisión, se buscó la unificación del criterio jurídico de los diversos órganos de la administración pública, en la elaboración de las leyes, reglamentos, circulares, etc.³⁵⁸

³⁵⁷ Véase la Ley de Planeación, en *Ib.*, pp. 417-422.

³⁵⁸ Véase el decreto de creación de esta Comisión, en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo III, pp. 423-425.

En ese año de 1931, se dividió el territorio de Baja California, en Norte y Sur; a su vez, el territorio de Quintana Roo se divide e integra a los estados de Yucatán y Campeche. (*Reforma de arts. 43 y 45*). En 1935, se precisarían los límites territoriales de Yucatán y Campeche.

El presidente Ortiz Rubio, además de enfrentar la depresión económica mundial, se encontró en constante pugna política con los ‘colaboradores’ de su gabinete, mismos que cambió varias veces, hasta presentar su renuncia el 2 de septiembre de 1932, justificándola por la existencia de una situación de crisis política crónica desde el inicio de su gobierno.³⁵⁹ De nueva cuenta salió Calles en el escenario político buscando unificar el criterio en los círculos oficiales y políticos, y se propuso una terna –A. Pani, J. Amaro, Abelardo L. Rodríguez– de la cual saldría el presidente sustituto, aunque “...desde un principio Calles había decidido que Rodríguez... ocupara el puesto”³⁶⁰, pues éste era fiel partidario de aquél, y ya como Presidente declaró: “reconociendo una vasta experiencia en el general Calles, no tuve empacho en consultarla cada vez que estimaba conveniente hacerlo, posponiendo así mi amor propio a los intereses de la nación”.³⁶¹

Se expidió una nueva Ley sobre Vías Generales de Comunicación (del 28 de septiembre de 1932), incluyendo normas sobre aeronavegación y aeropuertos; además se dictaron leyes sobre subsidios a la aviación y construcción de caminos en cooperación con los estados.

El 15 de diciembre de 1932, el nuevo ejecutivo federal expidió un decreto reformando la administración pública: se creó la Secretaría de Economía Nacional (sustituyendo a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo) buscando el estudio de las condiciones económicas generales del país. “La actividad de la secretaría puede considerarse en

³⁵⁹ “Renuncia de Pascual Ortiz Rubio, dirigida al H. Congreso de la Unión”, el 2 de septiembre de 1932: “...vengo a exponer ante vuestra soberanía las causas que me hacen renunciar al elevado cargo que desempeño, seguro de que la principal de ellas, la de carácter político, merecerá el calificativo de grave. La época, particularmente angustiosa en materia económica por la que atravesamos, exige con mayor imperio aunque de ordinario, marchas de gobierno, procesos de administración pública, caracterizados por condiciones de estabilidad y de perfecto ajuste de las diversas dependencias y sectores gubernativos y políticos que permitan un juego eficaz y continuado... para el desarrollo normal de las actividades del Estado. La ilusión generosa del Gral. Calles, que ha sido también mía: la transmisión pacífica del poder, es lo importante. En plan de política, la suprema razón de la persistencia, es la unidad, la justificación patriótica única de seguir gobernando, es el éxito que pueda estarse alcanzando en bien del país. Si la unidad se halla amenazada, si el éxito de la acción del gobierno se ha resentido y se resiente esa falta de unidad... deber fundamental es renunciar al ejercicio del mandato que el pueblo me confió a través y por selección de ese partido, para que con mayor unidad de acción en el futuro –ya que no de pensamiento– logremos plenamente las altas finalidades que todos perseguimos... creo contribuir así también a la consolidación de la Doctrina Calles, de aquella salvadera doctrina de 1928...” en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo III, pp. 413-415.

³⁶⁰ Meyer Lorenzo. *op. cit.*, p. 158.

³⁶¹ Carta al director de la Enciclopedia Columbia el 18 de mayo de 1936, en Meyer. *Ib.*, p. 160.

dos grandes aspectos; por una parte, la acción que comprende el conjunto de disposiciones generales e individuales, encaminadas a organizar, limitar, modificar y vigilar la actividad privada por razones de interés público, a fin de obtener el mayor provecho colectivo y de evitar en lo posible las fricciones entre los grupos que intervienen en los fenómenos de producción, distribución y consumo; y por otra, las actividades que tienden a mejorar las condiciones económicas mediante una intervención directa en las funciones mismas de producción y distribución, sea en colaboración con los particulares, o bien independientemente de ellos... Estas últimas funciones se vienen cumpliendo no por medio de actos autoritarios, sino principalmente a través de organismos e instituciones destinados a construirse en factores de equilibrio y orientación de la actividad privada.”³⁶²

Se creó el Departamento Autónomo del Trabajo, desligándolo de la Secretaría de Economía, y cuyo fin sería el estudio exclusivo de los problemas laborales, la aplicación de las leyes del trabajo, reconocimiento y registro de conflictos entre el capital y el trabajo, higiene y seguridad industriales, etc.³⁶³; con su creación, pasaron a su jurisdicción las juntas de conciliación y se creó la Inspección Federal del Trabajo. En septiembre de 1933 se estableció un salario mínimo en cada una de las entidades del país, “lo que implicó un importante trabajo previo para determinar las condiciones de cada región, una negociación con los representantes del capital y el trabajo y la organización de una maquinaria administrativa (la Comisión Nacional del Salario Mínimo) que periódicamente revisará el monto de este salario”.³⁶⁴

El Departamento de Contraloría fue suprimido (DOF 29 de diciembre de 1932), absorbiendo sus funciones la Secretaría de Hacienda.

En su informe al Congreso de la Unión en 1933, planteó el problema de la industria eléctrica en estos términos: “Las empresas generadoras de energía eléctrica vienen funcionando al amparo de concesiones expedidas durante una época en que no se concebía claramente la naturaleza jurídica de las empresas de servicios públicos, y por esta circunstancia, así como por la falta de legislación, las compañías operaban hasta hace poco tiempo sin sujeción a un control por parte del Estado, que velara por los intereses sociales comprometidos... La expedición del código eléctrico y de sus reglamentos, y

³⁶² Informe al Congreso el 1º. de septiembre de 1933, *Ib.*, p. 26. También véase el decreto de creación de la Secretaría de Economía, fijando sus atribuciones, pp. 63-65.

³⁶³ Véase el decreto de creación en *Ib.*, pp. 63-65. En 1933, declaró ante el Congreso, en relación a la creación del departamento: “Ante las actuales manifestaciones de la vida colectiva, desbordante de las instituciones clásicas, el Estado se ha visto precisado a llevar sus facultades más allí de los límites antes reconocidos, para estar en consonancia con la realidad social. Estas causas son las que han determinado la intervención estatal en la contratación y ejecución del trabajo, con un espíritu tutelar para los trabajadores.

³⁶⁴ Meyer, Lorenzo, “La Administración del Gral. Rodríguez”, en *Inicios de la Institucionalización*, *op. cit.*, p. 164.

el crecimiento de las actividades de estas empresas... exigieron la intervención firme del ejecutivo federal, aun cuando fue necesario obrar con relativa lentitud, debido a la carencia de antecedentes informativos... Se impuso la reducción del costo de suministro de energía eléctrica, (y) habrá de lucharse empeñosamente porque la electricidad no sea ya un artículo de lujo, incosteable para ser usada como energía en la vida doméstica, en la agricultura y las industrias..."³⁶⁵

Por su parte, el legislativo aprobó la ley por medio de la cual se autorizó al ejecutivo para constituir una Comisión Federal de Electricidad y de otro lado se procedió a formar cooperativas de consumidores de energía, de paso cabe señalar que también se expidió la Ley General de Sociedades Cooperativas.

En cuanto a los recursos pesqueros, mineros y petroleros, el gobierno planteaba su nacionalización, de manera que, se expidió un decreto (19 de mayo de 1933) en el que se incorporan todas las disposiciones sobre constitución de reservas petroleras nacionales y amplía las zonas existentes a una franja de cien kilómetros de anchura, a lo largo de costas y fronteras.³⁶⁶

El sistema financiero fue ampliado con la creación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, configurado como sociedad anónima, y orientado hacia fines sociales como la "construcción de grupos de viviendas baratas; la creación de nuevas empresas industriales o el desarrollo de las ya establecidas y la ejecución de obras públicas que impliquen un servicio y puedan ser garantizadas no sólo por las entidades administrativas o políticas correspondientes, sino por los usuarios mismos del servicio".³⁶⁷

El 28 de agosto de 1933, se expidió un decreto por el cual se creó un fondo dentro del Banco de México, pero separado de sus demás funciones, dirigido al crédito popular (obreros, comerciantes, profesionistas, empleados, pequeños industriales), pero obligaba a los usuarios a organizarse. En junio de 1934 fue creada la Nacional Financiera, con carácter de institución nacional de crédito, con objeto de "ayudar a la constitución de un mercado de valores y dar oportunidad de que se apliquen sin temor los depósitos que están prácticamente inmovilizados en los bancos."³⁶⁸ También se expidió una nueva ley de crédito agrícola (9 de febrero de 1934) con la cual se reorganizó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, pues su capital se hallaba prácticamente congelado.

³⁶⁵ MATIP, *El Sector Paraestatal*, pp. 41-42.

³⁶⁶ MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo IV, pp. 37-39. Se expidió la Ley de Pesca y su reglamento el 3 de septiembre de 1932 y el 1º. de febrero de 1933, respectivamente.

³⁶⁷ *Ib.*, p. 47.

³⁶⁸ *Ib.*, p. 48.

Dentro de la clase política se habló de socialismo, pero no se expidió ninguna ley ni medida alguna que fueran eficaces en la orientación del sistema de producción hacia ese concepto, pues la Constitución del '17 era precisa a este respecto, ya que aceptaba la propiedad privada, aunque a veces se le podía condicionar a fines sociales recurriendo a la expropiación por causa de utilidad pública. En este contexto, desde 1933 surgió entre algunos diputados un proyecto de reformas a la educación pública, con el fin de crear la escuela socialista; entonces Portes Gil expuso en una conferencia dirigida a los maestros rurales y campesinos, en Tamaulipas, el origen de la escuela rural (aparecida en 1920), considerándola como la cimiento de la escuela proletaria y decía que la escuela que predica la reforma socialista contiene dos ideas fundamentales: una de racionalidad, basada en la ciencia, y otra de que es necesario un trabajo tenaz para la rehabilitación económica y social, pues urgía, según él, una nueva sociedad en la que sólo hubiera una sola clase, la clase productora, trabajadora, donde no hubiera favoritos, sino hombres de trabajo.³⁶⁹

Por otro lado, el 6 de abril de 1934 se expidió una LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, estableciendo 8 secretarías y 5 departamentos, abrogando la del 25 de diciembre de 1917,³⁷⁰ pues desde esta fecha la administración pública había venido sufriendo constantes cambios y variaciones, por un lado acorde a los cambios correlativos en las actividades socioeconómicas, y por otro lado en cuanto a los procesos de control y eficiencia de la propia administración del interés general. La ley referida mostraba la siguiente estructura:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
SECRETARÍA DE GUERRA Y MARINA.
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
SECRETARÍA DE ECONOMÍA NACIONAL.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
DEPARTAMENTO AGRARIO.
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO.
DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA.

³⁶⁹ Véase esta conferencia en Romero Flores, Jesús. *La obra constructiva de la revolución*, tomo III, pp. 38-44, Libro-Méx. Editores, México, 1959.

³⁷⁰ Las Secretarías fueron las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Guerra y Marina, Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas y la de Educación Pública. También se crearon los Departamentos del Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y el del Distrito Federal, en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo IV, p. 88-89.

DEPARTAMENTO DE ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En la RELACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL CON LOS ESTADOS y sus gobernadores, seguía el tema fiscal. Debido a que la Cámara de Diputados no discutió la iniciativa de reforma constitucional de la primera Convención Nacional Fiscal, y por la crisis mundial que prevalecía en 1932, el gobierno federal convocó a la segunda Convención, en febrero 1933, a fin analizar los aspectos más importantes de la primera convención, estudiar el problema actual nacional y la búsqueda de soluciones y alternativas a los problemas de referencia. Los puntos centrales de esta convención fueron dos:

- Los impuestos sobre propiedad territorial, comercio, industria; sucesiones y donaciones; operaciones jurídicas y profesionales; especiales sobre hilados y tejidos, gasolina y energía eléctrica.
- La concurrencia fiscal.

El resultado fue que se restaron facultades a las entidades federativas al acordar que la convención podría autorizar la modificación a las leyes fiscales en lo referente a impuestos locales, pero en lo que tenía que ver con los impuestos federales, sólo tenía carácter de organismo de opinión. Sin embargo, en las decisiones acerca de las participaciones, el gobierno federal tenía un peso desproporcionado. No se necesitaba la concurrencia, bastaba la mayoría, pero resulta que el gobierno federal por sí solo tenía el 75 por ciento de los votos.³⁷¹

De tal forma, los avances que se obtuvieron fueron los siguientes:

- » La base local impositiva debe ser el territorio de cada entidad, la entidad Federal no debe invadir dicha demarcación para establecer tributos; proyectar una Ley tipo de catastro parcelario, determinar las fuentes de ingresos que deberán costear los trabajos de catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre los Estados colindantes y entre todos los Estados y la Federación.
- » Sobre el impuesto al comercio y la industria, se consideró necesaria la uniformidad, a efecto de lograr la unidad económica en el país, a través de leyes que fueran observadas en toda la república, y su expedición y modificación solo podría lograrse a través de un acuerdo de la mayoría de los Estados.
- » Los impuestos especiales gravarían los recursos naturales del dominio de la nación y todos aquellos artículos que tuvieran efectos adversos a la sociedad, se gravaría la actividad de hilados y tejidos, cerillos y fósforos de manera transitoria hasta que la actividad industrial quedase bien constituida; de los grandes avan-

³⁷¹ Enríquez, 2003.

ces es que los estados podrían cobrar los impuestos especiales sobre venta de tabaco, alcoholes, bebidas con contenido alcohólico, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

- » La entidad federativa ostentará el poder tributario sobre actos no mercantiles dentro de su territorio.
- » Potestad exclusiva de los servicios públicos municipales y concesiones locales.
- » El gobierno federal se atribuye poder tributario sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre las ganancias de sociedades y de personas físicas, y sobre la industria, la producción y explotación de los recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.
- » Recae sobre los estados el poder tributario de los impuestos sobre herencias y donaciones; sin embargo, la Federación tendrá participación sobre dichos gravámenes.

Los trabajos de esta segunda convención solo tuvieron carácter de recomendaciones para resolver los problemas financieros, federales y estatales.³⁷²

Con el fin de formular un programa de gobierno para la administración del periodo 1934-1940, y que sería discutido en la segunda convención del PNR, a mediados de 1933, el Presidente Rodríguez convocó a sus colaboradores y al presidente del partido revolucionario a una reunión, en la que se crearon la Comisión de Colaboración Técnica, por parte del ejecutivo, y la Comisión de Programa de Gobierno, de lado del partido. El Presidente señaló que dentro del programa que se debía someter a la segunda convención en Querétaro, se deberían de considerar los problemas esenciales del país; y en su concepto eran cuatro: la educación pública, el agrario, el obrero y el de las comunicaciones, los que en conjunto constituyan la médula de la acción administrativa.

Una vez realizado el proyecto de programa, el presidente lo revisó y lo envió al partido, y con el tiempo se convirtió en EL PLAN SEXENAL. Para este tiempo ya era evidente la solidaridad política entre el ejecutivo y el partido oficial. El proyecto sufrió algunas reformas, como el apartado sobre la educación socialista, y por fin se aprobó remitiéndolo al Ejecutivo. Este consideró que sería conveniente dar inicio al plan a partir del año 1934, con el fin de evitar rupturas y crear continuidad en la marcha de las actividades de la administración pública, pues el programa “más que una enumeración debía marcar las orientaciones generales de la actividad administrativa y política del Estado; pero dejando un conveniente y razonable margen para aplicar la iniciativa personal de los funcionarios que habrían de llevarlo a la práctica (así el 6 de diciembre de 1933, Rodríguez giró a sus colaboradores una circular), para que formularan la síntesis de las actividades que, dentro de los lineamientos del proyecto de plan sexenal, desarrollaría

³⁷² Serna, *op. cit.*, p. 13.

cada dependencia, para con ellos formar el programa de gobierno, que como saludo a la nación (se hizo público el 1° de enero de 1934).”³⁷³

De esta manera, Lázaro Cárdenas pasaría a ser el primer presidente cuyo partido político le ofrecía un programa de gobierno, “un programa común, porque establece los compromisos del partido con el pueblo y las responsabilidades de los gobernantes ante la nación y ante su partido, compromisos y responsabilidades que se traducen en nexos de solidaridad, en puntos de colaboración...”³⁷⁴

Como se puede observar, desde el inicio de la década se opera una transformación relevante de la economía, impulsada en gran parte por el gobierno federal, basada en una serie de medidas progresivas que fueron transformando las relaciones sociales e internacionales existentes. El Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas, lo que le valió entre otras cosas ruptura de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. El reparto agrario, los ferrocarriles, el petróleo, fueron factores que dieron un gran impulso a la magnitud y dinamismo del mercado interno, afianzando las bases del desarrollo industrial. El Estado recurre a la nacionalización y expropiación para controlar sectores clave de la economía, buscando en el incremento del producto y renta nacionales, el desarrollo económico; de diversas formas, el poder público otorga subsidios, promueve el crédito y da las facilidades necesarias al sector privado.

Desde el inicio de su administración, el presidente Cárdenas impulsó los cambios para el avance del país.

En el mes de diciembre de 1934, diversas reformas constitucionales acontecen. En materia de reparto agrario, se reforma el artículo 27, fr. XII, para establecer facultades y procedimientos:

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores. Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen: Los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución. Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas.

³⁷³ *Ib.*, p. 75. Véase aquí también la creación de ambas comisiones, la realización de sus trabajos, la opinión del Presidente Rodríguez sobre los principales problemas del país y otros aspectos más, pp. 69 y ss.

³⁷⁴ Plan Sexenal del PNR 1934-1940, en *Ib.*, p. 167. En opinión de la Comisión Dictaminadora, “La doctrina en que se apoya el plan es justa, como interpretación de la historia de nuestras instituciones revolucionarias; es lógico conforme al sentido profundo de nuestro derecho político, y es coherente con las necesidades reales de nuestra estructura económica y de nuestro pueblo”, *Ib.*, p. 168.

nes Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal. Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen directamente en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

Para lo anterior, se establece una dependencia del Ejecutivo, un cuerpo consultivo, comités particulares, una comisión mixta y comisariados ejidales, para la aplicación y vigilancia de las leyes agrarias; se dio al Presidente de la República el carácter de suprema autoridad agraria. Se facultó a los estados, previa ley del Congreso de la Unión, a crear su deuda agraria.

Asimismo, se crea la pequeña propiedad agrícola en explotación, el ejido.

En materia educativa se reparte la competencia intergubernamental, al disponerse que *Sólo el Estado —Federación, Estados, y Municipios— impartirá educación primaria, secundaria y normal. Distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes (art. 3).*

Se facultó al Congreso para legislar sobre industria textil. Se facultó a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje para establecer el salario mínimo (*arts. 73 y 123*).

En cuanto al Distrito Federal se dispuso que dicho distrito quedara bajo la autoridad del Presidente de la República:

Para legislar en todo lo relativo al distrito y territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes: El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. (15/XII/1934, art. 73, fr. VI).

Los trabajos sobre el régimen fiscal de los gobiernos del país avanzaron con la reforma constitucional, del 18 de enero de 1935, a la fracción X del artículo 73, para establecer la participación a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento derivado de los impuestos federales sobre energía eléctrica.

Como se puede observar, en consecuencia de las reformas constitucionales la administración pública federal acelera su expansión, creando instituciones, concentrando recursos, sobreponiéndose lenta pero progresivamente a las administraciones de las entidades federativas.

Se reformó la LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1935, estableciendo 8 secretarías y 7 departamentos, para el estudio y planeación de la política presidencial en conjunto.³⁷⁵

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- » SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
- » SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
- » SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- » SECRETARÍA DE GUERRA Y MARINA.
- » SECRETARÍA DE ECONOMÍA NACIONAL.
- » SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.
- » SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
- » SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
- » DEPARTAMENTO DEL TRABAJO.
- » DEPARTAMENTO AGRARIO.
- » DEPARTAMENTO SALUBRIDAD PÚBLICA.
- » DEPARTAMENTO FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA^{*}.
- » DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INDÍGENAS^{**}.
- » DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN FÍSICA^{**}.
- » DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- » PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El Departamento de Asuntos Indígenas, debía atender los problemas de las diversas etnias dispersas en el territorio; se buscó dotar de los elementos de la cultura universal al indígena, argumentando el mejoramiento de sus condiciones de vida, pero respetando su conciencia y su entidad como raza. Para Cárdenas el problema indígena “no está en conservar indio al indio, ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio”,³⁷⁶ así se buscaba dotarlo de conciencia nacional.

El Departamento de Educación Física, se debió a la consideración de que el deporte tenía un fin social.

³⁷⁵ Véase esta ley, donde las secretarías establecidas fueron las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Educación Pública, y los Departamentos Agrario, del Trabajo, Salubridad Pública, Forestal y Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física y del Distrito Federal. MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo IV, pp. 201-213.

³⁷⁶ Cárdenas al Congreso en 1940. En ese mismo informe señaló que el analfabetismo venía reduciéndose, en 1910 la proporción de ellos era del 70%, en 1934 era del 50% y para 1940 había bajado al 45%. MATIP, *La Educación Pública*, pp. 240-241.

* Se sustraen estas actividades de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

** Se desprenden de la Secretaría de Educación Pública.

La conservación de los recursos naturales del territorio, como los forestales, llevó al ejecutivo a crear el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, como una medida de bienestar público, tendiente a un aprovechamiento racional de esos recursos.

Se suprime el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

La política agraria del sexenio cardenista, constituyó una cambio significativo de los avances tenidos hasta entonces, pues se otorgó el mayor número de tierras, incluso que la suma total de las entregadas en todos los gobierno anteriores,³⁷⁷ lo que fue en detrimento del sistema latifundista y del poder de los hacendados que aún quedaban.

Cárdenas se refirió a la escuela socialista y definió sus objetivos: “lo que la escuela socialista persigue es identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado... De este modo la escuela ampliará sus actividades constituyéndose como la mejor colaboradora del sindicato, de la cooperativa, de la comunidad agraria y combatiendo hasta destruir todos los obstáculos que se oponen a la marcha liberadora de los trabajadores”.³⁷⁸

En cuanto a la educación rural, se continuó y amplió el programa de los maestros rurales, se fundaron escuelas regionales campesinas donde se preparaba a aquéllos; se crearon escuelas elementales agrícolas; de manera conjunta, la educación tenía un propósito común: erradicar las diferencias étnicas, lingüísticas y proporcionar los conocimientos básicos para el desarrollo agrícola.

Se creó el Instituto Politécnico Nacional con objeto de desarrollar las enseñanzas técnicas (ampliando el nivel de mano de obra calificada en los procesos productivos), desde los niveles medio hasta el profesional. También se creó el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, como un órgano de consulta necesaria del gobierno federal.³⁷⁹

³⁷⁷ Véase a Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 219; Córdova, *La política*, *op. cit.*, pp. 105-106; Informes Presidenciales, en *La Política Agraria*, pp. 103-118. Para Cárdenas, la reforma agraria en México, no es, en resumen, sino uno de los aspectos necesarios de la integración nacional; obedece a la inaplazable exigencia de dar una base de sustentación económica a tres cuartas partes de la población activa, siguiendo el ritmo evolutivo que debe llevarnos a transformar la agricultura extensiva, rudimentaria, de tracción animal y resultados aleatorios, en agricultura intensiva y técnica, con mayor vinculación a la vida económica general y en contacto estrecho con los centros de consumo del país y del extranjero. MATIP, *La Producción Agropecuaria* y F. *op. cit.*, p. 231.

³⁷⁸ Al protestar como presidente, MATIP, *La Educación Pública*, p. 228. Al año siguiente el Secretario de Educación, Gonzalo Vázquez, declaró: “La escuela socialista tiene como ejemplo de su labor, el trabajo productivo y social útil; es decir, exige que los alumnos... realicen labores que les formen el hábito del trabajo, que los identifique con la clase productora”, Mijares Palencia, *op. cit.*, pp. 96-97. “La gira del Gral. Lázaro Cárdenas”, en Córdova, *La política de masas*, *op. cit.*, pp. 55-56.

³⁷⁹ No comprende los aspectos de educación militar, secundaria y normal, ni ejercerá funciones administrativas. Véase el decreto que lo crea, el 30 de octubre de 1935, en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo IV, pp. 227-228.

En el ramo de LOS FERROCARRILES, Cárdenas se refirió al problema que venía experimentando este sector, “pues basado su funcionamiento en una supuesta explotación privada bajo el control del Estado, estaba sufriendo todos los obstáculos que resisten las explotaciones de lucro particular y haciendo refluir sobre las espaldas de la nación muchos y variados aspectos de fracaso... El ejecutivo optó por aplicar la Ley de expropiación sobre los intereses de la minoría representados dentro de la empresa, para que se explote y dirija el destino de los ferrocarriles nacionales en un sentido de servicio público”.³⁸⁰

La producción de petróleo había descendido constantemente en los años veinte; a mediados de los treinta los trabajadores demandaban fuertemente (hasta el ejercicio de la huelga) mejoras salariales y un contrato colectivo de trabajo. Este conflicto con las empresas extranjeras alcanzó su punto álgido en 1937, fecha en que se sometió, con carácter de económico, a la Junta de Conciliación y Arbitraje. Las empresas se negaron a aceptar el laudo emitido,³⁸¹ y el problema rebasó la línea de la relación capital-trabajo, llegando a desafiar al orden jurídico y al poder público. Este proceso culminó con la Ley de Expropiación, en 1938, sobre los bienes de las compañías condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo.³⁸²

En consecuencia, por decreto del 20 de julio de 1938, se creó el organismo denominado Petróleos Mexicanos, encargándosele el manejo de los bienes expropiados, así como

³⁸⁰ El 1 de septiembre de 1937, *Ib.*, p. 239. Por otro lado, el gobierno encontró en el manejo de los ferrocarriles, estado de quiebra, creciente desatención, amenaza de paralizar el servicio ferroviario y con ello la vida económica del país. Después del decreto de expropiación se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México, absorbiendo todas las atribuciones que en materia ferrocarrilera correspondían a la Secretaría de Comunicaciones, quedando bajo la responsabilidad de dicha dependencia el manejo de los bienes expropiados, el establecimiento de la política, legislación, concesiones, construcción de vías, etc.

³⁸¹ El laudo se puede ver en Romeo Flores, *op. cit.*, pp. 89-91.

³⁸² Véase el decreto que expropia a favor del patrimonio de la nación los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras, en MATIP, *La Administración Pública*, vol. 5, tomo IV, pp. 301-302. Cárdenas señaló que: “La expropiación de los intereses que representan las compañías petroleras, no puede dar origen al pago de ninguna compensación o indemnización por el petróleo, ni por los demás carburos de hidrógeno que haya en el subsuelo, puesto que pertenecen al dominio directo de la nación... Tampoco puede originar un derecho de compensación o indemnización por cuanto a los perjuicios que aleguen los concesionarios, es decir, por la privación de las ganancias que hubieran podido obtener al seguir en el disfrute de las concesiones, porque al otorgarse éstas la única causa tenida en cuenta por la nación fue la de que hubiera una inversión de los concesionarios que hiciera posible la explotación de la riqueza petrolera, que siempre ha sido considerada como de utilidad pública. Las concesiones se otorgan por un plazo largo justamente para que los concesionarios puedan recuperar sus inversiones y el importe de éstas es lo único que el Estado se encuentra obligado a garantizar. Por lo tanto, como la rebeldía que asumieron las compañías petroleras las invalidó para seguir haciendo uso de sus concesiones y mantener la explotación para proseguir recuperando sus inversiones, el Estado debe reconocer que esta invalidación general de las concesiones, sólo causa a los concesionarios un daño equivalente a las inversiones debidamente justificadas, que no haya sido aún recuperada por ellos, daño por el cual se les ha de compensar”. MATIP, *El Sector Paraestatal*, pp. 52-53.

los procesos de exploración, explotación, refinación y almacenamiento, y otorgándole facultades para celebrar contratos y actos jurídicos. En este mismo decreto se creó otra institución encargada exclusivamente de la distribución del petróleo y sus derivados, denominada Distribuidora de petróleos Mexicanos.³⁸³

A consecuencia de la expropiación hubo alguna fuga de capitales de la economía nacional, la moneda se devaluó frente a la divisa estadounidense y el Estado asumió la explotación directa de estos recursos naturales. Se formularon programas de conservación y mejoramiento de las instalaciones, se hicieron estudios de producción y de mercados, etc. En agosto de 1940, por medio de otro decreto, se derogaron las instituciones señaladas, y se modificaron algunos artículos del decreto que creó a Petróleos Mexicanos, reuniendo en ésta las atribuciones de producción y distribución.³⁸⁴

El sistema financiero y crediticio fue ampliado con la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior, el 2 de julio de 1937, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y de la Nacional financiera, buscando el desarrollo de esta actividad. “Tuvo desde el principio, injerencia en la organización de empresas dedicadas a la producción de artículos exportables”.³⁸⁵

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas venía apoyando los proyectos de urbanización, la construcción de mercados, rastros, etc., en una época en donde se intensifica la emigración de habitantes de poblados pobres y aislados a las ciudades, y a la región norte del país.

La estructura central de la administración federal se vio aumentada cuando, en abril de 1936 se crea el DEPARTAMENTO DE TURISMO, y el 31 de diciembre de 1936, se creó el DEPARTAMENTO DE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA, cuyo fin era orientar a la opinión pública sobre los actos del Estado. El 30 de junio de 1937 se creó el DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA INFANTIL y al año siguiente se transformó el DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD EN SECRETARÍA DE ASISTENCIA PÚBLICA, “considerada la asistencia como una obligación del Estado, que comprende no sólo la satisfacción de las necesidades primordiales de los individuos socialmente débiles, sino también el esfuerzo por hacer de ellos factores útiles a la colectividad”.³⁸⁶

³⁸³ Consultense estos decretos en MATIP, La Administración, Pública, vol. 5, tomo IV, pp. 317-320.

³⁸⁴ Decreto del 9 de agosto de 1940 que deroga los que crearon la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la de Administración General del Petróleo Nacional, y a su vez modifica el que creó la institución denominada “Petróleos Mexicanos”, integrado por un consejo de administración compuesto de 9 miembros, 5 de ellos designados por el Ejecutivo federal y 4 por el sindicato. *Ib.*, pp. 353-354.

³⁸⁵ Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 36.

³⁸⁶ *Ib.*, pp. 162-163. También consultense aquí los decretos por los que se crearon el Departamento de Asistencia Infantil, pp. 239-243 y la Secretaría de Asistencia Pública, pp. 355-357. Mediante la reforma al artículo 73 constitucional se federalizó la asistencia social y se expidió la Ley de Coordinación de Servicios Sanitarios de la República.

A finales del año 1937, se reorganizó por completo las fuerzas armadas del Estado, creándose la SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL,³⁸⁷ con el fin de centralizar definitivamente la alta administración del ejército y la armada, el servicio militar se hizo obligatorio para la juventud. En 1939 se creó con carácter de autónomo el DEPARTAMENTO DE GUERRA Y MARINA, desprendiéndolo de la Secretaría de la Defensa, pues el Ejecutivo consideró que los asuntos marítimos del país debían ser tratados y centralizados en un solo organismo, incluso entre sus funciones se incluyó el establecimiento de una política marítima, mercantil, militar y de pesca, también se consideró la iniciación de la construcción naval, creación de instituciones de crédito marítimo y otras más.³⁸⁸

El DEPARTAMENTO FORESTAL DE CAZA Y PESCA fue suprimido, distribuyendo sus funciones en el Departamento de Guerra y Marina lo referente a la pesca, y en la Secretaría de Agricultura y Fomento lo relativo a las materias forestal y de caza.

En el Poder Legislativo, en 1937 se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, pues hasta entonces el tesorero de la Federación concentraba la doble función de atender los ingresos y egresos federales, así como glosar las recaudaciones impositivas y los pagos. Con dicha ley se separaron las funciones de glosa.³⁸⁹

Las constantes reformas institucionales operadas por el gobierno de Lázaro Cárdenas llevaron a reformar de nueva cuenta la LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, EN DICIEMBRE DE 1939,³⁹⁰ creándose 9 secretarías y 6 departamentos, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto. Entonces quedaron establecidas las siguientes secretarías y departamentos:

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- » SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
- » SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
- » SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- » SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
- » SECRETARÍA DE ECONOMÍA NACIONAL.
- » SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.
- » SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

³⁸⁷ Véase el decreto de su creación, en *Ib.*, pp. 331-332.

³⁸⁸ Véanse sus finalidades en *Ib.*, pp. 148-149.

³⁸⁹ Véase la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, expedida el 13 de febrero de 1937, en *Ib.* pp. 331-335. Con esta ley, la Contaduría Mayor de Hacienda debía elaborar la cuenta anual que debe presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión, y la glosa de dicha cuenta (art. 1º.)

³⁹⁰ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, diciembre 30 de 1939. *Ibíd.*, pp. 303-316.

- » SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
- » SECRETARÍA DE ASISTENCIA PÚBLICA.
- » DEPARTAMENTO DE MARINA.
- » DEPARTAMENTO DEL TRABAJO.
- » DEPARTAMENTO AGRARIO.
- » DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA.
- » DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INDÍGENAS.
- » DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- » PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Es a partir del sexenio cardenista cuando el SECTOR PARAESTATAL o de empresas públicas, se desarrolla con mayor rapidez, debido a la acción decidida y directa del Estado para controlar áreas estratégicas y sectores económicos, para fomentar, estimular y complementar otros sectores clave de la economía. Sin lugar a dudas, las empresas creadas en esa época fueron trascendentales para la vida del país. “Así, del total de entidades paraestatales existentes en 1975, las creadas durante el sexenio cardenista contaban, en 1975, con recursos (equivalentes al) 50 por ciento del total del sector paraestatal.”³⁹¹

El período que siguió al finalizar la lucha armada, se caracterizó por la insuficiente organización y capacidad de las clases sociales y partidos políticos para controlar el poder; lo que permitió al gobierno llevar a cabo la reorganización política y social tanto de grupos sociales, dando un nuevo marco y cauces a la participación social para consolidar el nuevo régimen político. La preocupación gubernamental giró en torno a buscar la cooptación de los diferentes movimientos sociales e integrarlos al sistema político, es decir generar su participación en él, a través del partido gubernamental, de los mecanismos de reforma agraria, el control de las organizaciones sindicales, las cooperativas, etc.; pero desde luego controlados por el gobierno, que ahora aparece con dos elementos significativos: el partido y el presidente, constituyendo la esencia del régimen político.

“A diferencia de otros países, la burguesía no creó al Estado nacional, sino que más bien el Estado creó a su burguesía, la cual ha estado estrechamente vinculada a éste en su proceso de desarrollo. Las organizaciones sindicales se consolidaron no en franco enfrentamiento con la burguesía (como sucedió en los países industrializados), sino en el marco de una relación de clientelismo (colaboracionismo) con el Estado mismo, lo cual significó compromiso con la burguesía. De la misma manera el Estado creó a su campesinado, incorporándolo al sistema a través de la reforma agraria y de los mecanismos de control que representan el ejido y las organizaciones campesinas vinculadas al poder. Por supuesto, sería un absurdo afirmar que el Estado mexicano creó históricamente a las clases sociales. Lo que afirmamos es que el Estado mexicano generó la participación de estas clases en el sistema político. En consecuencia guardó para sí una enorme capacidad para movilizarlas hasta hoy en día.”³⁹²

³⁹¹ MATIP, *El Sector Paraestatal*, p. 47.

³⁹² Stavenhagen, Rodolfo. “Reflexiones sobre el proceso político actual”, en *Nueva Política 2, op. cit.*, p. 19.

Al gobierno le interesa promover la organización y sindicalización de los trabajadores, para así proceder a su control efectivo. En opinión de Calles, “los sindicatos debían estar en la estructura política, en la estructura social del Estado, pero no hacer política.”³⁹³ A su vez, los sindicatos debían agruparse en torno a la confederación obrera (CROM), la que aspiraba a convertirse en una central única de trabajadores (obreros, campesinos, etc.), para lo cual contaba con el apoyo de la American Federation of Labor de los Estados Unidos de América.³⁹⁴

Esa fue una década en la que los trabajadores (electricistas, mineros, ferrocarrileros, textiles, petroleros, etc.) se encuentran en lucha constante; aunque con diferentes motivos y circunstancias, todos reclaman la efectividad de sus derechos: aumento de salarios, mejores condiciones de trabajo, inspección a los centros de trabajo, etc., pero el de huelga es manipulado por la CROM. “El Departamento de Trabajo registra y tabula únicamente aquellas huelgas que han sido declaradas legales... de 1924 a 1938 cuando cada huelga no estaba dirigida por la CROM era considerada ilegal.”³⁹⁵

En la administración cardenista, se registró el mayor número de huelgas en la historia del país, la mayoría de ellas fueron declaradas legales. Cárdenas consideraba que la huelga expresaba un reacomodamiento de los intereses representados por los factores de la producción, y que el incremento salarial debería realizarse de acuerdo a la capacidad de pago económica de las empresas.³⁹⁶ Pero también solicitó a la clase patronal que no interviniere en las organizaciones obreras.

Poco después, el gobierno también promovió la agrupación y centralización de los sindicatos obreros en torno a una central de trabajadores y, en 1936, se fundó la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), adhiriéndose a los principios y fines del cardenismo, y limitándose exclusivamente al sector obrero, pues, en adelante ya no podría intervenir en cuestiones de organización campesina.

Por lo que respecta a los campesinos, se les venía exigiendo su incorporación a las cooperativas, ligas agrarias y a otras formas de organización, para así favorecerlos, mejor dicho, hacerlos partícipes de créditos, dotaciones de tierra, agua, etc. El Estado demandaba su organización para ejercer un control sobre ellos. Ciertamente, las ma-

³⁹³ En Córdova, Arnaldo, *La ideología op. cit.*, p. 328.

³⁹⁴ Ya que la CROM de una cosa estuvo segura, “de que su organización nada tenía en común ni con el anarquismo ni con el comunismo circunstancia que sirvió para hacer notar a los EUA la moderación del gobierno”. Carr Barry, vol. II, p. 14.

³⁹⁵ M. Clark, en Córdova, *La ideología, op. cit.*, p. 327. No fueron pocos los casos en que una huelga era negociada e incluso conjurada a expensas de los trabajadores; los líderes evidentemente, preferían el arreglo o el convenio previo, y esto beneficiaba en primer lugar a los patrones y en segundo a los líderes mismos. *Ib.*, p. 325.

³⁹⁶ Hansen Roger, *op. cit.*, p. 124.

sas sociales presionaban fuertemente sobre el régimen, pero a su vez, el gobierno les demandaba su organización. Cárdenas invitaba a obreros y campesinos a unirse a las filas del PNR. Así, Cárdenas les decía; “queremos que las masas aprovechen su organización en mejorar su economía, queremos que la misma organización sea un factor de convencimiento que ayude a cambiar la estructura moral y económica. El pueblo quiere organización para resolver sus problemas políticos y educativos”.³⁹⁷ La crisis económica, y también política, de principios de los treinta, volvió a poner de manifiesto el descontento de las masas que plantearon la necesidad de dar un impulso, de revitalizar, el proceso de reformas sociales. En cuanto a la instrumentación de dichas reformas, la política cardenista muestra un radicalismo frente a los gobiernos anteriores, ya que tanto el reparto de tierras como la lucha y demandas laborales se profundizan.

Para el gobierno cardenista era inaplazable la efectiva realización de la reforma agraria (dotaciones, créditos, irrigación, caminos, técnicas de cultivo, etc.) y la mejor manera de realizar esto hacia indispensable la organización campesina. “El 9 de julio de 1935 expidió un decreto por el que ordenaba al PNR se avocara a la inmediata organización de los trabajadores del campo...”³⁹⁸

Los resultados de esta disposición se muestran con las cifras sobre las ligas y/o comunidades agrarias organizadas en el país, que se agrupaban en torno a una central campesina estatal; poco después estas centrales fueron convocadas para participar en la fundación de una central única a nivel nacional. Esto ocurrió el 28 de agosto de 1935, originando el nacimiento de la Confederación Nacional Campesina (CNC), que a diferencia de las organizaciones rurales anteriores, obtuvo reconocimiento legal.³⁹⁹

“Los principales objetivos de la CNC estaban encauzados hacia la continuación del reparto de tierras, ayudar a los campesinos a solucionar sus problemas, tramitar las demandas en las dependencias oficiales y asegurar que los funcionarios locales no obstaculizaran el proceso de distribución de la tierra”.⁴⁰⁰

Cárdenas también exigió la organización de la clase patronal, menos numerosa, pero más fuerte y con más preferencia por la dispersión, considerándola como un asunto de interés público y expediendo la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, el 18 de agos-

³⁹⁷ Marzo de 1934. La gira de Lázaro Cárdenas, en Córdova, *La política de masas*, *op. cit.*, pp. 55-56.

³⁹⁸ Córdova A. *La Política*, *op. cit.*, p. 114. Y es que como Cárdenas señalaba: “...la situación en que los campesinos de la república han venido desarrollando su vida económica y social, ha sido en general, contraria a los propósitos de unificación que la revolución mexicana ha deseado, ya que en la mayoría de las entidades federativas la desorganización existente ha causado en muchas ocasiones lamentables conflictos, en perjuicio de la economía nacional...” *Ib.*, pp. 114-115.

³⁹⁹ Véase el proceso de formación de la CNC, en Moisés González Navarro, “La CNC, un grupo de presión en la reforma agraria mexicana”, Costa-Amic, México 1968. También Córdova A. *La Política*, *op. cit.*, pp. 111-118.

⁴⁰⁰ Gerrit Huizer, citado por Ianni O. *op. cit.*, p. 50.

to de 1936. Cada cámara debía agrupar a los patronos, por giro y por región, y estudiar los problemas económicos propios, proponiendo ante la Secretaría de la Economía Nacional las mejoras consideradas convenientes. Además debían mantener y procurar las relaciones necesarias con los diversos poderes de la república.⁴⁰¹

El Estado iba así reorganizando la vida social, campesinos, obreros, empresarios, burocracia, faltaba redefinir el papel de los militares, todos los que en su conjunto representaban los factores reales de poder en la sociedad mexicana de esa etapa histórica. Con motivo de la reforma del partido nacional revolucionario en el de la revolución mexicana (PRM), el Presidente de la República consideró que “conociendo que la política electoral es una inquietud natural en el propio seno del ejército, formado por ciudadanos armados y no por militares de profesión se autorizó que al reorganizarse el Partido Nacional Revolucionario, participaran en él todos los integrantes del ejército, y al efecto se creó el sector militar en el partido”⁴⁰²

Los estados no fueron la excepción del conjunto de cambios en el régimen político. Hubo un aspecto que incidió seriamente en las entidades federativas, fue el relativo al tema de la intervención del Senado para declarar la DESAPARICIÓN DE PODERES.

Fecha	Estado	Gobernador depuesto	Gobernador designado	Razones de la declaratoria
7 de mayo 1918	Tamaulipas	Luis Caballero	Andrés Osuna	Dos diferentes Gobernadores y Congresos estatales se atribuían la legitimidad.
11 noviembre 1918	Guerrero	Silvestre G. Mariscal	Francisco Figueroa	El Gobernador y el Congreso del Estado se rebelaron contra el gobierno federal
22 de agosto 1919	Tamaulipas		Francisco González	
25 septiembre 1920	Michoacán		Primo Serranía Mercado	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
8 de junio 1920	Guanajuato		Enrique Colunga	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta

⁴⁰¹ Ib., pp. 196-201.

⁴⁰² Cárdenas, Lázaro. Obras: Apuntes 1941-1956, tomo II, UNAM, México, 1973, pp. 365-366.

Fecha	Estado	Gobernador depuesto	Gobernador designado	Razones de la declaratoria
25 de junio 1920	Querétaro		Rómulo de la Torre	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
5 de julio 1920	Jalisco	Ignacio Ramos Praslow	Francisco Labastida Izquierdo	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
5 de julio 1920	Tamaulipas		José Morante	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
5 de julio 1920	Estado de México	Darío López	Abundio Gómez	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
19 de julio 1920	Puebla	Rafael Rojas	Luis Sánchez Pontón	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
5 de julio 1920	Campeche	Eduardo Arceo	Gonzalo Sales Guerrero	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
5 de julio 1920	Yucatán	Enrique Recio	Antonio Ancona Albertos	Habían desaparecido los poderes con motivo del Plan de Agua Prieta
16 noviembre 1920	Morelos		Ismael Velasco	La situación interna del estado no permitía el establecimiento de poderes
14 febrero 1924	Tamaulipas	César López de Lara	Gregorio Garza Salinas	El gobernador constitucional se levantó en armas contra el gobierno federal
31 marzo 1924	Puebla		Alberto Guerrero	Los poderes locales se declararon en rebeldía
28 abril 1924	Oaxaca		Isaac M. Ibarra	
12 septiembre 1924	Morelos		Ismael Velasco	
29 de diciembre 1924	Chiapas		César Córdoba	No se había verificado elecciones libres

Fecha	Estado	Gobernador depuesto	Gobernador designado	Razones de la declaratoria
24 de febrero 1927	Nayarit	Ricardo Velarde	Francisco Ramírez Romano	Se acusó a un grupo de tomar el control del Congreso del Estado
1 de julio 1927	Puebla	Manuel P. Montes	Donato Bravo Izquierdo	Había tres corporaciones que se titulaban Congreso del Estado y el Gobernador era acusado de diversos delitos
20 de octubre 1927	Veracruz	Andrés Gómez	Abel S. Rodríguez	La Legislatura se había dividido y después al gobernador
20 de octubre 1927	Chiapas	Luis P. Vidal	Federico Martínez Rojas	Los poderes constitucionales fomentaban la rebelión contra el gobierno federal
24 de octubre 1929	Nayarit	Esteban Baca Calderón	Francisco Anguiano	El gobernador fue acusado de diversos delitos
8 de marzo 1930	Jalisco		José María Cuellar	A consecuencia de la Guerra Cristera habían desaparecido los poderes
10 de agosto 1931	Nayarit	Luis Castillo Ledón	Juventino Espinoza	El gobernador y la legislatura local se encontraban enfrentados
15 de octubre 1931	Jalisco	José María Ceballos	Juan de Dios Robledo	El Congreso del Estado había destituido al gobernador sin estar facultado para ello
10 de agosto 1931	Colima	Laureano Cervantes	Pedro Torres Ortiz	Las autoridades constitucionales había manipulado un proceso electoral
24 de septiembre 1931	Durango	José Ramón Valdés	Lorenzo Gámiz	El gobernador anterior fue acusado de mantener tratos con el Arzobispo de Durango
1 de junio 1932	Guanajuato	Enrique Hernández Álvarez	José J. Reynoso	El gobernador fue acusado de violaciones a las garantías individuales
16 de enero 1933	Tlaxcala		Mauro Angulo	Se desaparecieron los poderes por comprobarse violaciones al voto en un

Fecha	Estado	Gobernador depuesto	Gobernador designado	Razones de la declaratoria
23 de julio 1935	Tabasco		Aureo L. Calles	El gobernador fue acusado de violar las leyes federales
21 de agosto 1935	Colima	Salvador Saucedo	José Campero	Se ha acusado a las autoridades constitucionales de violar la Constitución
5 de noviembre 1935	Guerrero	Gabriel R. Guevara	José Inocente Lugo	El gobernador fue acusado de complicidad en el asesinato de varios campesinos en Coyuca de Catalán
16 de diciembre 1935	Guanajuato	Melchor Ortega	Enrique Fernández Martínez	Se acusó a los poderes de fraguar una conspiración y de tomar medidas contrarrevolucionarias
16 de diciembre 1935	Durango		Severino Ceniceros	El Congreso del estado no cesó en sus funciones al terminar su periodo constitucional
16 de diciembre 1935	Sinaloa	Manuel Páez	Gabriel Leyva Velázquez	El gobernador fue acusado de enriquecimiento ilícito
16 de diciembre 1935	Sonora	Ramón Ramos Almada	Jesús Gutiérrez Cázares	El Gobernador fue acusado de violaciones a las garantías individuales y a la autonomía municipal
3 de octubre 1936	Chiapas		Amador Coutiño	Las autoridades del estado fueron acusadas de obstaculizar un proceso electoral
26 de mayo 1938	San Luis Potosí	Miguel Álvarez Acosta	Genovevo Rivas Guillén	Los poderes locales se levantaron en armas contra el gobierno federal

Elaboración basada en González Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM.