

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESIDENCIAL

OMAR GUERRERO

INTRODUCCIÓN

La administración pública del México contemporáneo ostenta una forma de organización que, directamente, ha sido determinada por acontecimientos vividos por el país durante el siglo XIX y las primeras décadas del presente. En aquella época el mundo libra la última batalla entre el legislativo y el ejecutivo para imperar a la cabeza del Estado; el triunfo no es decisivo para ninguna de las partes: unos regímenes adquieren la naturaleza parlamentaria, en tanto que otros adoptan el carácter presidencial. Así, la administración pública en los regímenes parlamentarios quedó definitivamente separada del ejecutivo formal de la corona y subordinado directamente a los ministros responsables del propio parlamento; en contraste, la administración pública en los regímenes presidenciales fue subordinada, definitivamente, al titular del poder ejecutivo, no sin antes librar una tórrida batalla por eliminar el espúreo gobierno-congresional que brota de las deformaciones de regímenes parlamentarios, abortados por condiciones históricas favorables al presidencialismo.

Este artículo trata de las condiciones sociales y políticas, históricamente determinadas por el modo de producción capitalista, que crean las bases para la constitución en México de la administración pública presidencial, tras la abolición de la administración congresista y la instauración de la dictadura del poder ejecutivo durante el siglo XIX y principios del XX.

CESARISMO Y BONAPARTISMO

Categorías ampliamente utilizadas hoy día, *cesarismo* y *bonapartismo*, parecen ofrecer posibilidades enriquecedoras para analizar la formación, desarrollo y perspectivas de la administración pública mexicana. *Cesarismo*, tal como lo acuña e interpreta Gramsci, evoca una situación en la cual la sociedad civil se encuentra peligrosamente implicada en un "equilibrio catastrófico", en el cual ni las clases ni las categorías sociales se yerguen en hegemonía. *Bonapartismo*, por su parte, tal como lo formuló Marx, revela un estado en el cual "la burguesía ha perdido la facultad

de gobernar, en tanto que el proletariado aún no la adquiere". En ambos casos, pues, si bien es cierto que el dominio de clase ha quedado asegurado gracias a la propiedad de los medios de producción también lo es la exigencia de un estado caótico alimentado en la ausencia de gobierno; empero, el caso primero refleja la probabilidad apocalíptica de extinción de la sociedad civil, en tanto que el segundo implica un vacío político coyuntural de poder de clase. Pero ambos, en todo caso, señalan una laguna política de poder de clase; mas, no sólo esto; implican algo que, para este ensayo, es crucial; la aparición de formas autoritarias y centralizadas de gobierno basadas en un poder presidencial, es decir, en el poder monocrático y jerárquico de un hombre y una densa y ramificada burocracia subordinada a su persona. Ambos, cesarismo y bonapartismo, tienen el factor común de referirse al gobierno presidencial.

El presidencialismo cesarista

La historia de México durante el siglo XIX es pródiga en acontecimientos violentos: revoluciones, asonadas, cuartelazos, conjuras. Es la historia de una sociedad capitalista en formación, cuyas clases y categorías sociales se enfrascan en una larga etapa de acomodos que brotan del conflicto abierto entre un imponente modo de producción capitalista y modos de producción precapitalistas que pretenden entrónizarse.¹ Pareciera que la sociedad decimonónica se encontrara enfrascada, irremediablemente, en contradicciones que la ponen cada día al borde de su destrucción y que, por tanto, implican la necesaria presencia de un "hombre providencial" que la salve, como unidad civil de todos los mexicanos. Las obras de Mora, Zavala y Otero sobre los treinta primeros años de vida independientemente, muestran un estado perenne de inquietud, desasociego, incertidumbre; en fin, un vacío de poder y una lucha permanente, incansable, para conseguir el dominio de la sociedad. Ésta se encuentra en una situación de "equilibrio catastrófico",² que engendra la necesaria presencia de un hombre todopoderoso,³ un *dictador*, presto a salvarla de su destrucción.

¹ "En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta constitutiva, tres constituciones y una Acta de Reforma, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos". Rabasa, *La constitución y la dictadura*, p. 3.

² "Se puede decir que el cesarismo expresa una situación en la cual las fuerzas en lucha se equilibran de una manera catastrófica, o sea de una manera tal que la continuación de la lucha no puede menos que concluir con la destrucción recíproca". Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado*, p. 71.

³ "...el cesarismo expresa siempre la solución 'arbitraria', confiada a una gran personalidad". *Ibid.*

Es cierto que el cesarismo no debe entenderse como un patrón o paradigma de interpretación histórica, pero sí como una fórmula conceptual que contribuye a la comprensión de los acontecimientos políticos de un país cuando, precisamente, se encuentra en una situación de equilibrio catastrófico entre las fuerzas que pretenden encabezar al Estado. Por tanto, el cesarismo constituye la formulación abstracta de acontecimientos reales que nacen de la estructura social y que se producen en el seno de cualquier sociedad capitalista donde tal equilibrio tiene verificativo.⁴ En última instancia, las leyes del capitalismo son de validez universal para todas las sociedades que llevan su sello, y una ley precisamente válida es la lucha de clases.

No existe a la fecha una visión relativamente exacta del conflicto de clases durante el siglo XIX, ni del perfil de las clases de entonces. La sociedad del siglo XIX parece, más bien, un agregado heteróclito de establecimientos entre los que impera, hasta su primera mitad, el clero y la milicia, y que distorsiona la expresión puramente económica de las clases sociales. Ocurre así porque el capitalismo imperante aún comparte esteriles con modos de producción precapitalistas y con "importaciones" feudalizadas provenientes del absolutismo español, que tienen su fuerza principal en la propiedad de la tierra. En una situación tal, ni la industria ni la banca predominan en forma suficiente para dejar en segundo plano a la agricultura y, por tanto, ni las distintas fracciones de la burguesía están plenamente impuestas sobre los terratenientes. Desde luego, los latifundistas son propietarios capitalistas, no feudales y, también, les interesa la renta que produce la tierra más que la producción misma; empero, la propiedad agrícola en manos de la Iglesia provoca la desmovilización de enormes extensiones de tierra y atenta, por tanto, contra el interés burgués que pretende explotar toda forma de capital, incluyendo la tierra. Por ello, las luchas de clases reflejan un mosaico inmenso de fuerzas y tendencias, muchas veces superpuestas, que están sumergidas en una lucha perenne en la cual no hay hegemonía de clase ni un poder de clase constituido en el Estado, sino un Estado burocrático encabezado por "héroes nacionales" que emergen de luchas triunfantes, por caudillos que "han sido capaces de combinar su prestigio con el poder real del ejecutivo.

En una sociedad civil en formación en la cual la burguesía no se ha impuesto económica y políticamente sobre el conjunto social, en la cual el capitalismo no impera en plenitud, el Estado político adquiere una autonomía acrecentada que lo lleva no sólo a desempeñar sus funciones tradicionales, sino a una creciente participación en la vida económica.

⁴ "El esquema genérico de la fuera A y B en lucha con una perspectiva catastrófica, es decir, con la perspectiva que no venza ninguna de las dos en la lucha por constituir (o reconstruir) el cesarismo, es precisamente una hipótesis genérica, un esquema sociológico, cómodo para el arte político". *Ibid.*, p. 73.

El Estado cesarista es un Estado extraordinariamente burocratizado, en la medida en que su presencia crucial en la vida de la sociedad civil hace que cada día ésta dependa más y más de su función política como organización de ella misma, es decir, que su supervivencia esté definitivamente determinada por el fortalecimiento del Estado. Pero el Estado es extraordinariamente burocrático no porque crezca descomunalmente en órganos y funcionarios, sino por la importancia de sus funciones como formación institucional que da unidad a la sociedad civil y que reproduce tanto las relaciones como las condiciones de producción capitalistas, por medio de su equipo funcional.

El Estado cesarista es un Estado político genuinamente administrativo y, aunque la administración pública no escapa a las convulsiones que tiene la sociedad civil, porque está determinado por ellas, su complejo orgánico, que parece una fina pero resistente y adhesiva red sujetada al cuerpo de la sociedad civil, se convierte en la fórmula de continuidad entre las distintas facciones políticas que se suceden en el mando durante la primera mitad del siglo XIX. Evidentemente la administración pública no se eleva como factor determinante de la vida social; este factor es la estructura económica. No, la administración pública es un factor importante dentro del antagonismo de clases porque sirve de asidero a las facciones triunfantes y permite ejercer el dominio político, es decir, dar unidad a la sociedad civil y, al mismo tiempo, mantener vivos servicios fundamentales para la propia sociedad la cual, por su carácter particular, está incapacitada para suministrar. Por tanto, la clase o fracción de clase que domina la organización administrativa domina al Estado. ¿Por qué? Porque siendo el Estado la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil.⁵

Así pues, el Estado se erige como una instancia cada vez más importante para la existencia de una sociedad civil enfrascada en condiciones y luchas que la hacen peligrar, ocupando su administración pública un papel de extraordinaria importancia. Sin embargo, la administración pública sólo se comprende bajo la autoridad de personajes cesaristas que ocupan la cima del ejecutivo, es decir, en personajes que desempeñan el cargo presidencial.

El éxito del presidencialismo cesarista en el México decimonónico, es decir, su eficacia como "salvador" de una sociedad en quiebra, ha sido contrastante: durante la primera mitad del siglo fue incapaz de mantener la integridad territorial del país y constituir un régimen político relativamente continuo. Durante la segunda mitad, al contrario, pudo man-

⁵ "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad ... la administración es la actividad organizadora del Estado". Marx, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano'", p. 325.

tener la integridad nacional y establecer las bases de un régimen político sólido que, al mismo tiempo, posibilitó la instauración del régimen nacido de la revolución capitalista de 1917. En otras palabras, presidencialismos cesaristas típicos como el de Iturbide —aunque éste tenía el título de "emperador"— y Santa Anna pueden considerarse *regresivos*,⁶ en tanto que los no menos típicos de Juárez y Porfirio Díaz lo pueden ser como *progresistas*.⁷

Por tanto, el éxito del presidencialismo cesarista radica en su eficacia para contribuir al desarrollo de un estado de cosas, es decir, el desarrollo de una forma determinada de producción, de sociedad civil y de Estado político: el capitalista. En la medida en que los presidentes se aliaban a las fuerzas retrógradas de la milicia y el clero, en nada ayudaban al desarrollo capitalista del México decimonónico; en contraste, en la medida en que se unían al capital, a los intereses de una burguesía en ciernes, se alineaba al desarrollo progresivo del modo de producción capitalista. Por esto, los conservadores, el clero y la milicia se aliaron en pro del sistema en tanto que los liberales lo hicieron con fuerza encaminadas a promover al capital, su sociedad y su Estado.

Durante la primera mitad del siglo XIX el cesarismo, como lo hemos observado, se caracterizó por implicar personalidades tragicómicas de la especie de Iturbide⁸ y Santa Anna, los cuales, empero, consiguieron formar la imagen de caudillos carismáticos, situación que sólo puede ser explicada por la "corona" de uno y los "títulos nobiliarios" del otro. Evidentemente ambos gozaron de prestigio, sobre todo Santa Anna,⁹ quien regresaba al país a salvarlo de un problema para hundirlo en otro más agudo, sin que situaciones tales pudieran poner alto a su presencia. Pero hay algo más que el carisma: existe un cargo, el presidencial, dotado de poderes reales que hace que los caudillos requieran ejercerlo. Ni Iturbide ni Santa Anna gobernaron como caudillos, ni imperaron tras el trono; ocuparon la presidencia y gobernaron desde el trono. El cargo presidencial no se limita, en ningún caso, al prestigio de dos personalidades ri-

⁶ El cesarismo es "regresivo cuando su intervención ayuda a triunfar a las fuerzas regresivas, también en este caso con ciertos compromisos y limitaciones". Gramsci, *op. cit.*, p. 71.

⁷ "El cesarismo es progresista cuando su intervención ayuda a las fuerzas progresivas a triunfar aunque sea con ciertos compromisos y temperamentos limitativos de la victoria". *Ibid.*

⁸ "Iturbide ... el hombre era desproporcionadamente pequeño para la magna obra a que parecían llamarle sus destinos ... su 18 Brumario, que vino después de la coronación ridícula, y que no tenía por precedentes las campañas de Italia y Egipto, ni por fuerza el genio napoleónico, ni deslumbró ni amedrentó". Rabasa, *op. cit.*, p. 4.

⁹ "Santa Anna, poseído de algo como delirio de poder, que podía pasar a la clasificación de los estados patológicos, llevó su autoridad desde los actos más trascendentales de gobierno hasta los más ridículos por pequeños y pueriles". *Ibid.*, p. 21.

dículas, a emperadores de papel y serenísimas altezas. El poder presidencial brota de condiciones objetivas que hunden sus raíces en la vida civil de la sociedad, en sus conflictos, en sus relaciones de producción, en las instituciones políticas engendradas por ella. El poder del presidente nace del vacío de dominio dejado por fuerzas empatadas en un equilibrio catastrófico, que amenaza destruir la sociedad civil y el Estado político, que se levanta sobre ella.

En contraste a las figuras tragicómicas de Iturbide y Santa Anna, el presidencialismo cesarista de Juárez¹⁰ y Díaz¹¹ señala el triunfo de fuerzas progresistas ligadas al desarrollo del capitalismo en México. La desamortización de las propiedades prediales del clero, la liquidación de la milicia ligada a los conservadores y la desvinculación del Estado y la Iglesia, es decir, la adopción de un carácter puramente político del Estado frente a esa fuerza regresiva de la sociedad civil, señalan el triunfo definitivo del capitalismo sobre remanentes de modos de producción que estorban su desarrollo.

Todo esto contribuye a la consolidación del Estado, pero a su consolidación como un Estado político que comienza a distinguirse en forma más transparente de la sociedad civil. En la medida en que los liberales expropiaron a la sociedad civil, que abolieron los fueros judiciales del clero y la milicia, el Estado le arrebató un privilegio estamental que impedía su unificación como sociedad burguesa. Al igualarse a todos los mexicanos ante la justicia, la naciente burguesía allanaba el camino para su elevación como clase dominante frente a estamentos feudalizados. Al mismo tiempo, en el grado en que los mismos liberales arrancaron riqueza muerta de manos eclesiásticas, trasladaron una enorme masa de capital a manos civiles, es decir, a propietarios clasistas, no estamentales, reforzando la base del poder y el privilegio en la propiedad móvil.

En el Estado político suceden también cambios radicales, porque su organización, desembarazada de privilegios estamentales colegiados, se estructura con instituciones que tienen, precisamente, un carácter político. Durante Juárez y Díaz el Estado adquiere una fuerza hasta entonces desconocida y se institucionaliza, precisamente, con base en su carácter secular pero, al mismo tiempo, fundado en el cargo presidencial y la administración que le está subordinada. El Estado, con Juárez y Díaz,

¹⁰ "El grande hombre era Juárez. Presintió los acontecimientos que en la incubación del pasado tenían una vida latente, pronto a convertirse en fuerza y acción y para dominarlos comenzó por obedecer a la necesidad que había de producirlos... Juárez no paró en mientes en los errores de la constitución que imposibilitaban la buena organización del gobierno; no trataba de gobernar, sino de revolucionar". *Ibid.*, p. 97.

¹¹ Díaz "guardó siempre las formas, que son la cortesía de la fuerza. Todas las clases, todos los grupos que clasifica una idea, un estado social o un propósito estaban con él, no como vencidos, sino cobijados; así, cuando el elemento social estaba de su parte, el político no podía ser ya objeto de preocupaciones". *Ibid.*, p. 109.

se organiza en un régimen político real forjado, en contraste a los planteamientos formales de la constitución del 57, con base en el poder del presidente y su administración.

El presidencialismo bonapartista

Se ha dicho, con certeza, que los regímenes políticos de Porfirio Díaz y el posrevolucionario tienen más de una similitud. Así es: ambos se asemejan, entre otras cosas, por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública y la burocracia.

Sin embargo, ambos regímenes tienen tantas peculiaridades distintivas, como éstas existen entre el cesarismo y el bonapartismo. Ya establecimos el carácter del cesarismo. Por su parte, el *bonapartismo* consiste en un vacío de poder clasista en el que la clase dominante ya no tiene la aptitud para gobernar y la clase que aspira abolir su dominio aún no la tiene.¹² El bonapartismo, pues, no implica una situación de destrucción apocalíptica para la sociedad civil, sino una fase en la cual la clase dominante tiene que ceder la "corona" para mantener la "bolsa", es decir, tiene que conceder el control directo del gobierno para poder conservar su hegemonía económica.

Lo mismo que el cesarismo, en el bonapartismo está implicada una persona que, en última instancia, no es señalada por su carisma o prestigio, sino por su papel frente a la organización administrativa y burocrática; empero, tal papel está íntimamente ligado a la tradición caudillista y, por tanto, al carisma de un héroe o personaje glorificado por la nación, cuya clorificación tiene cierta raíz popular, es decir, en las clases proletarias. Estas son, de hecho, el apoyo en el que se basa el poder del Estado bonapartista, a las que, por cierto, paradójicamente, sirve de representante y señor.

La revolución de 1910 implica la destrucción de gran parte de las unidades productivas de la economía mexicana, así como el deterioro de las clases que viven de esa producción. Es conocido que en la época inmediatamente posterior a la revolución, las clases dominantes están en quiebra política y que los grupos revolucionarios, que ostentan las armas en la mano, tienen el control del Estado. Desde luego existen grupos hegemónicos y personalidades imperantes: Carranza, Obregón, Calles, entre otros, que se disputan, en un círculo restringido, el poder del Estado. Ellos sabían, sin embargo, que el control armado no implicaba el control del país y que, para controlarlo, era necesario poseer la administración del Estado. En otras palabras, sólo el manejo de la hacienda, la satisfac-

¹² El banapartismo se caracteriza por una situación en la cual "la burguesía había perdido ya la facultad de gobernar el país y la clase obrera no la había adquirido aún". Marx, *La guerra civil en Francia*, p. 541.

ción de servicios fundamentales para la producción, el cambio y el consumo, la legitimación de la representación ante los Estados extranjeros, así como otros elementos que son inherentes a la naturaleza del Estado, permitirían el control del país.

Los caudillos revolucionarios, por tanto, más que imperar con base en el carisma o el prestigio, lo hacen como *presidentes* que encabezan el nuevo Estado, el bonapartista. Lo importante es, en última instancia, que el manejo del país se encuentra en el manejo del Estado, más que en el control de las armas o el predominio de territorios exclusivos. Los caudillos gobiernan como presidentes. El bonapartismo es un bonapartismo presidencialista.

Tal como se puede observar en las fundamentaciones constitucionales del poder presidencial, las prerrogativas del ejecutivo se elevan considerablemente sobre aquellas otras que corresponden al legislativo. Pareciera que los constituyentes del 17 hubieran decidido superar las dictaduras decimonónicas de los presidentes, engendradas en el poderío formal del legislativo y la debilidad formal del ejecutivo. Nada más paradójico que el empeño de los constituyentes de 1824 y 1857 para crear las bases de una hegemonía legislativa y la terquedad compulsiva de la realidad histórica mexicana para demostrar la hegemonía ejecutiva. Si México tuvo dictadores durante el siglo XIX y si la dictadura implica un gobierno extraconstitucional, todo ello se debe a la incongruencia entre la constitución escrita y la constitución real; a la incompatibilidad entre normas irrealizables y hechos incontrovertibles.

El bonapartismo del siglo XX no es, entonces, sino la secuela natural del cesarismo del siglo XIX; y la administración pública centralizada, jerárquica y multifuncional del siglo XX, no es sino la consecuencia de la no menos centralizada, jerárquica y multifuncional administración decimonónica. Entre la administración pública del siglo XIX y la del siglo XX existe una relación de consecuencia en la cual la de hoy es un producto perfeccionado, más avanzado,¹² de la de ayer. Y hoy, como ayer, la administración pública, depositada en la unipersonalidad presidencial, señala al Estado bonapartista con un sello, además del naturalmente político, otro plenamente administrativo.

Puede decirse que el presidencialismo bonapartista existe en la época que va de Carranza a Cárdenas; que en esa época se establecen las bases del poder presidencial; y que en ella se cimentan las instituciones políticas que han dado a los presidentes posbonapartistas, al desaparecer el bonapartismo, un importante poder bajo formas y estilos que recuerdan aquella época. Es decir, que las formas y estilos del poder presidencial moderno se ha podido mantener y ejercer, aunque sin la misma intensidad, como en la época bonapartista. Así, de Ávila Camacho a López Portillo, los presidentes posbonapartistas han logrado man-

tener una buena dosis de poder político bonapartista, por medio de instituciones políticas creadas por sus predecesores.

Los presidentes bonapartistas fueron forjadores de instituciones: Carranza crea el orden constitucional y la primera organización administrativa posrevolucionaria; Obregón fortalece el poder presidencial institucional frente a los caciques regionales; Calles crea al partido de gobierno y fortalece la administración pública; Cárdenas consolida al Estado, moderniza la administración pública y eleva, más que nunca, el poder presidencial frente a los poderes de la sociedad civil.

Los presidentes posbonapartistas, en contraste, son mantenedores de instituciones: Ávila Camacho aprovecha el funcionamiento de los organismo populistas creados por Cárdenas, para incrementar la industrialización y favorecer a la burguesía; Alemán, aprovechando esos organismos mediatizadores del proletariado, favorece, sin precedentes, al capital; Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz crean, en la administración pública, nuevos organismos tutelares dispuestos en beneficio de las clases proletarias, pero que contribuyen en forma decisiva al traslado de excedentes a las arcas de la burguesía; Echeverría y López Portillo favorecen la apertura a las presiones sociales y practican una política de reforma, que abre perspectivas de participación a nuevos partidos y grupos.

La clase de los regímenes sexenales del futuro inmediato será, precisamente, seguir gobernando con instituciones políticas bonapartistas, que ya no corresponden a la actualidad de un Estado capitalista tardío. Empero, el bonapartismo ha dejado una secuela imborrable: El Estado y la sociedad, definitivamente, han quedado separados y sus formas de relación, las clases sociales y la administración pública, también definitivamente establecidos.

LA DICTADURA Y EL EJECUTIVO

Pocos conceptos tan distorsionados como el de *dictadura*. Hoy día, inclusive, la satanización de la dictadura ha llegado a grado tal que se le identifica con tiranía, despotismo y otras formas de poder que se juzgan ilegítimas. Empero, el término implica una concepción bien distinta, tanto en la modalidad comisarial, como en la soberana.

La dictadura comisarial

La dictadura alude aquella institución romana de la República, instituida para enfrentar y solucionar situaciones que ponen en peligro la existencia del Estado: invasiones extranjeras y rebeliones internas.¹³ El

¹² "El dictador, que era nombrado por el cónsul a solicitud del Senado, tiene el

dictador, nombrado por los órganos políticos constituidos, contra los cuales no puede atentar, permanece en el cargo un plazo máximo de seis meses, luego de los cuales entrega el cargo; de resolver el problema antes del plazo fijado, el dictador entregará el mando inmediatamente. Durante el ejercicio de su función, la dictadura no implica ni la disolución de la organización política constituida, ni la suspensión de sus actividades, pero sí su subordinación, de modo tal que el dictador opera en libertad plena.¹⁴ El dictador, pues, es un magistrado legítimo conforme al orden republicano, que actúa con poderes absolutos en beneficio de ese orden.

La dictadura, pues, se significa por la unidad de su propósito: resolver un problema que, por muy grande y complejo, es, en última instancia, un problema único, concreto, definido. Por tanto, la dictadura implica un *racionalismo* teleológico en la medida en que nace y existe para alcanzar un fin preciso: repeler una agresión extranjera, extinguir una rebelión interna; pero, al mismo tiempo, implica *tecnicidad* por el empleo de medios privativos al fin, que se desea lograr.¹⁵ Por tanto, el dictador no es otro que el ejecutivo en acción.¹⁶ Así, a la unidad de propósito y medios se agrega, como tercer elemento, la ejecución de la acción concertada¹⁷ que supone, también, la unidad del órgano ejecutivo y los elementos que le están subordinados, es decir, la autoridad disciplinaria del titular del ejecutivo frente a la administración pública que le está subordinada.

El tercer elemento, la ejecución, es, por consiguiente, el decisivo: el dictador siempre es quien ocupa el cargo del ejecutivo, por cierto, dotado no sólo de la facultad ejecutiva sino también de la atribución de discreción. El dictador está facultado para actuar en plena libertad, sin trabas, para tomar medidas sin consultar a segundos o terceros, para

cometido de eliminar la situación peligrosa que ha motivado su nombramiento, o sea, hacer la guerra o reprimir una rebelión interna". Schmitt, *La dictadura*, pp. 33-34.

¹⁴ "La dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario ... para que en tiempos de peligro hubiera un *imperium* fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunales de la plebe y la apelación al pueblo". *Ibid.*, p. 33.

¹⁵ Los elementos de *racionalismo* y *tecnicidad* son formulados por Karl Schmitt, para referirse a la unidad entre propósito y medios establecidos para alcanzarlo: "puesto que hay que lograr un éxito concreto, el dictador tiene que intervenir inmediatamente con medios concretos en el transcurso causal del acontecer. El dictador actúa; el dictador es, para anticipar una definición, un comisario de acción...". *Ibid.*, pp. 41-42.

¹⁶ "... es ejecutivo, en contraposición a la simple deliberación o dictamen judicial, al *deliberare* y *consultare*". *Ibid.*, p. 42.

¹⁷ "Aparte del *racionalismo* y de la *tecnicidad* pura, radica aquí el tercer aspecto de la dictadura: dentro del ejecutivo, los órganos de ejecución tienen que someterse incondicionalmente al interés del funcionamiento técnico sin fricción". *Ibid.*, p. 33.

adoptar actos coercitivos sin mediar apelación alguna.¹⁸ El dictador es un ejecutivo con albedrío, autonomía, capacidad de acción y amplia cobertura de impacto decisorio, es decir, el depositario de un cargo en el que, en un momento determinado y preestablecido, yace la unidad de la voluntad y la fuerza del gobierno.

Sin embargo, el dictador en ningún caso podrá disolver las instituciones políticas constituidas y abolir el orden legal vigente, porque no se trata de un tirano sino, por el contrario, de un magistrado del Estado en ejercicio de funciones y cuya finalidad consiste en beneficiar a la República.¹⁹ Empero, el dictador ostenta la prerrogativa autocrática de exigir obediencia absoluta a los órganos del Estado que, durante el periodo de dictadura, le están subordinados; pero, aún más, a los oficiales y funcionarios desligados de cualquier derecho de apelación. Por tanto, en la institución de la dictadura romana se encuentran los gérmenes del derecho del ejecutivo moderno para subordinar, sin apelación alguna, a la administración pública que les es consustancial.

La dictadura es una institución omnipresente en las sociedades de ayer y hoy; estuvo presente en México en el siglo XIX y contribuyó, indudablemente, a modelar la institución presidencial tal como fue creada a partir de 1917.

Tal como lo hemos observado páginas atrás, el siglo XIX en México es una época de contrastes, de acontecimientos, de efervescencia política, de grandes personalidades. De ese siglo brotan los héroes oficiales del México moderno y los mitos y principios que sustentan la ideología del Estado actual. Esta época es tiempo de *dictadores*: Iturbide, Santa Anna, Juárez, Díaz; e, inclusive, ha sido señalada como la era en la cual la constitución y el gobierno, dictatorial, son flujos de causes distintos. Los hombres del siglo XIX viven la oposición entre la constitución y la dictadura.²⁰

Tal como se puede apreciar en la historia del siglo XIX, ni la constitución de 1824 ni la de 1857 correspondían a la realidad política del país; no sólo la oposición entre el centralismo y el federalismo, sino, todavía más, la rivalidad entre el legislativo y el ejecutivo, señalan una dicotomía entre la aspiración de gobierno en la constitución y la realidad gubernamental existente. Aunque ambas constituciones se inclinaron inqueestionablemente por el federalismo y el predominio parlamentario, el

¹⁸ "Su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlos en práctica sin necesidad de consulta, y a castigar sin apelación". Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, p. 112.

¹⁹ El dictador "no podía hacer cosa alguna que alterarse las instituciones del Estado, como lo sería privar de su autoridad al senado o al pueblo o derogar la antigua constitución política para establecer otra nueva". *Ibid.*

²⁰ Una obra, infortunadamente dejada en el olvido por los estudiosos de la administración pública, *La constitución y la dictadura* de Rabasa, nos explica con desusada transparencia la germinación de la institución dictatorial durante aquellos tiempos.

gobierno real fue siempre centralizado y presidencialista.²¹ La dictadura de los presidentes cesaristas radica, precisamente, en la finalidad específica de enfrentarse a las convulsiones internas y a las agresiones extranjeras; pero su condición de dictadores descansa en una situación permanente: el carácter caótico de la lucha de clases, que crea una proximidad apocalíptica de la extinción de la sociedad mexicana y, por tanto, la naturaleza casi perenne de la dictadura como consecuencia de esa situación.

La administración congresista

Una sociedad civil en la cual la coexistencia de modos de producción implica el predominio relativo del capitalista y la resistencia relativa de instituciones precapitalistas, sobre todo en el marco institucional del Estado, no hacen sino reflejar un vacío de poder clase, de poder de clase burgués, y la incubación en la superestructura de la constitución política de un espectro de representación parlamentaria multiclassista en abierta oposición a la tradición mexicana unipersonal, que se remonta a los *tlatoanis* tenochcas y la corona española, que los reemplaza, y que tiene en el poder presidencial su expresión más típica, pura y genuina. Todo poder parlamentario implica, esencialmente, un poder único de clase, únicamente el de una clase: la burguesía. Tal presupuesto no existe en el México de entonces y, por tanto, el poder parlamentario deriva en su espúrea consecuencia congresista, cuya naturaleza consiste en la usurpación de las funciones ejecutivas.²² El gobierno congresista, entonces, subordina a los secretarios de Estado por medio de sus comités permanentes, es decir, el gobierno de comités parlamentarios por encima de las facultades ministeriales del ejecutivo.²³

El gobierno congresista es, entonces, la deformación del parlamentarismo

²¹ "Los hechos son la resultante de los elementos de que brotan; nada hay más lógico que ellos, porque la Historia no puede romper con la lógica, ni más ni menos que los fenómenos de la materia no pueden infringir las leyes de la Física. *El gobierno de hecho* de nuestro país no es una infracción de las leyes sociológicas; es su realización inevitable, que no ha podido impedir la débil ley humana, como el débil vidrio de matraz no impide la combinación química que lo hace pedazos". Rabasa, *op. cit.*, p. 67.

²² "La legislatura es el espíritu agresivo...en consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración, hasta que ha tomado virtualmente en sus manos todas las facultades sustanciales del gobierno. No domina al presidente, pero hace de los secretarios humildes servidores. No vacilará, llegada la ocasión, en habérselas directamente con el primer magistrado mismo". Wilson, *El gobierno congressional*, pp. 31, 40.

²³ "El gobierno congressional, es el gobierno por los comités...es la administración por agentes ejecutivos, medio independientes, que obedecen las órdenes de una legislatura, ante la cual no son responsables", *Ibid.*, p. 2.

mo cuando el régimen político debiera ser presidencial, por causas históricas reales, la forma hegemónica de organización del Estado. Empero, en condiciones tales, y frente a las disposiciones formales, el presidencialismo se impondrá como dictadura sobre el congresismo generador de la anarquía,²⁴ porque, en última instancia, el congresismo atenta contra la unidad del ejecutivo y sus subordinados, los secretarios de Estado, desmovilizando el organismo de acción del propio Estado. Aunque el gobierno congresista nace del perfeccionamiento de la organización y funcionamiento del parlamento, no brota de la perfección de los métodos propiamente parlamentarios, sino del mejoramiento y superación de los procesos y procedimientos ejecutivos, que le son ajenos. El congresismo, finalmente, al mejorar la organización y el funcionamiento de la legislatura,²⁵ lo hace sólo en beneficio de un segmento del régimen político y no de la totalidad del mismo, a la vez que sustraer al ejecutivo las prerrogativas que le son propias, creando un problema sin resolver otro. En todo caso, consciente o no, el poder congresista nace de la usurpación,²⁶ del despojo de las facultades ejecutivas de nombramiento y remoción libres de los ministros. El gobierno congresista rompe la unidad del ejecutivo y pone al presidente ante la disyuntiva de la sumisión o el golpe de Estado, la anarquía o la dictadura: los presidentes mexicanos optaron por lo segundo.

El gobierno congresista señala, pues, el último intento de fuerzas parlamentarias de Estados centralizados por imponer un estado de cosas por encima del poder ejecutivo y es frecuente que, tras la disolución de un gobierno parlamentario, haya emergido en presidencialismo cesarista,

²⁴ "Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura. En la organización, el poder ejecutivo está desarmado ante el legislativo... la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo". Rabasa, *op. cit.*, p. 111.

²⁵ "Me siento, pues, inclinado a pensar que el desarrollo de las facultades del Congreso es el fruto de un considerable aumento de la eficacia en la organización y el crecimiento de actividades que resulta de la facilidad de acción obtenida por esa organización, más bien que de un plan definido y constante de usurpación consciente". Wilson, *op. cit.*, p. 49.

²⁶ "El gobierno congresista se constituye por sí solo, sin necesidad de una declaración formal, por la fuerza de las cosas. Un Congreso que domina, rechazando las iniciativas del gobierno y negándole los recursos que ha menester, acaba por forzar la dimisión de los ministros; repite su agresión con los que los sustituyan, y al cabo de algún tiempo de semejante brega, si el presidente no se va, tiene que tomar para su gabinete los hombres que le ofrezca la mayoría dominadora. Desde el momento en que el presidente ha perdido de hecho la facultad de nombrar y remover libremente a sus secretarios, su autoridad está perdida y el gobierno congresista ha sustituido al presidente; pero esto no es un gobierno parlamentario". Rabasa, *op. cit.*, p. 180.

un presidencialismo bonapartista o, simplemente, un presidencialismo característico como lo muestra el caso norteamericano.

Pero la extinción del congresismo corresponde a una ley del modo de producción capitalista; la ley de la centralización de la administración pública, que directamente se encuentra en estrecha relación al conflicto histórico entre el legislativo y el ejecutivo, y que ha dividido al mundo capitalista en regímenes parlamentarios y regímenes presidenciales.

El conflicto legislativo-ejecutivo, que en último instancia no hace sino reflejar la separación entre la sociedad y el Estado, y mostrar la "relatividad" fluctuante de la autonomía del segundo frente a la primera, ha tenido en el capitalismo dos consecuencias: instauración del parlamentarismo, como en Inglaterra, o establecimiento del presidencialismo, como en Estados Unidos y México. Pero, cuando ha triunfado el presidencialismo, su victoria ha derivado de la acción violenta y la implantación de la dictadura. En este sentido, Francia y México reseñan con plena fidelidad el triunfo dictatorial del ejecutivo sobre el legislativo por medio del golpe de Estado o por la imposición de un gobierno ejercido con facultades extraordinarias.

La dictadura soberana

El predominio parlamentario, evidente en la constitución francesa de 1848, como en la constitución mexicana de 1857, genera, como consecuencia, una tendencia congresional inevitable. Ambas padecen del mismo defecto: dividen, no unifican, la voluntad nacional en dos centros soberanos: la legislatura y el presidente,²⁷ cuya posición es de antagonismo por la tendencia natural de cada cual por ensanchar sus prerrogativas y, por parte del legislativo, gozar de preponderancia, subsumir al

²⁷ La Constitución francesa, "convertida en inviolable de un modo tan sutil, era, como Aquiles, vulnerable en un punto: no en el talón, sino en la cabeza, o mejor dicho en las dos cabezas en que culminaba; la Asamblea Legislativa, de una parte, y de otra, el presidente. Si se repasa la Constitución, se verá que los únicos artículos absolutos, positivos, indiscutibles y sin tergiversación posible, son los que determinan las relaciones entre el presidente y la Asamblea Legislativa. En efecto, aquí se trataba para los republicanos burgueses, de asegurar su propia posición". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 263. "En toda constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los dos poderes que representan la voluntad de pueblo; la teoría parlamentaria rechaza precisamente esa doble representación de una voluntad única e indivisible... haya que reconocer que el hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos. Pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el ejecutivo a llevarlo a la dictadura". Rabasa, *op. cit.*, p. 140.

ejecutivo. El presidente, situado en una posición de desventaja, desprovisto del apoyo ministerial, sumido en la impotencia de acción, es decir, en la impotencia de lo que le es sustancial, sólo tiene el camino dictatorial de situarse al margen de la constitución que lo ha puesto, de rodillas, frente al parlamento.²⁸ En circunstancias tales, todo el poder legal queda en manos del legislativo,²⁹ en tanto que todo poder material está, de hecho, depositado en manos del ejecutivo.³⁰ Es pues, un antagonismo entre la fuerza moral del legislativo, frente a la fuerza material del ejecutivo que, en todo caso, tiene el poder compulsivo del Estado, representa al propio Estado frente al exterior y se apoya en una burocracia disciplinaria. Empero, el poder moral del parlamento no es idéntico a legitimidad compartida; en tanto la voluntad nacional se divide en tantas partes como representantes integran la legislatura, el presidente uni-

²⁸ "Los artículos 45 al 70 de la Constitución están redactados de tal forma, que la Asamblea Nacional puede eliminar al presidente de un modo constitucional, mientras que el presidente sólo puede eliminar a la Asamblea inconstitucionalmente, desechando la constitución misma". Aquí, ella misma provoca, pues, su violenta supresión. No sólo consagra la división de poderes, como la Carta Constitucional de 1830, sino que la extiende hasta una contradicción insostenible". Marx, *El dieciocho...*, p. 263. "El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está precisamente en el abuso que el Congreso pueda hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido en el régimen constitucional y, por consiguiente la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo". Rabasa, *op. cit.*, p. 141.

²⁹ "De un lado, 750 representantes del pueblo, elegidos por sufragio universal y reelegibles, que forman una Asamblea Nacional no fiscalizable, indisoluble, indivisible, una Asamblea Nacional que goza de la omnipotencia legislativa, que decide en última instancia acerca de la guerra, de la paz y de los tratados comerciales, la única que tiene el derecho de amnistía y que con su permanencia ocupa constantemente el primer plano de la escena". Marx, *El dieciocho...*, p. 264. "Dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo poder ejecutivo tienen que someterse". Rabasa, *op. cit.*, p. 141.

³⁰ Del otro, el presidente, con todos los atributos del poder regio, con facultades para nombrar y separar a sus ministros, independiente de la Asamblea Nacional, con todos los medios de poder ejecutivo en sus manos, siendo el que distribuye todos los puestos y el que, por tanto, decide en Francia la suerte de más de millón y medio de existencias, que dependen de los 500,000 funcionarios y oficiales de todos los grados. Tiene bajo su mando todo el poder armado. Goza del privilegio de indultar individualmente a los delincuentes, de dejar en suspenso las guardias nacionales, de destituir, con acuerdo del Consejo de Estado, los consejos generales y cantonales y los ayuntamientos elegidos por los mismos ciudadanos. La iniciativa y la dirección de todos los tratados con el extranjero son facultades reservadas a él". Marx, *El dieciocho...*, p. 264. "Fuera del orden legal, el presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha contra el Congreso, dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de la asamblea legislativa". Rabasa, *op. cit.*, p. 141.

fica en su persona, única, el conjunto de la nación.³¹ La lucha, emprendida fuera del marco constitucional, da al ejecutivo la ventaja indiscutible de su poder material, de la legitimidad de su representación nacional, del carácter igualmente legítimo del cargo dictatorial soberano que asume para salver a la nación del caos congresional. La dictadura presidencial es, por tanto, una *dictadura soberana*, cuyo empeño consiste en no anular la constitución vigente, sino crear bases para la instauración de una nueva.

Por tanto, hay que marcar aquí las distinciones entre dictadura comisarial y dictadura soberana. La primera, como lo hemos observado, consiste en la dotación plenipotenciaria a un magistrado para resolver un problema grave que aqueja al Estado, y cuya solución implica la extinción del cargo. En todo caso, el magistrado actúa dentro del orden legal y en conjunción a las autoridades políticas instituidas. En contraste, la dictadura soberana se caracteriza por condiciones de hecho, dentro de las cuales el titular del ejecutivo tiene como meta transformar el estado de cosas y, por tanto, el orden constitucional, para instituir un orden político nuevo.³² Por así decirlo, la dictadura comisarial se limita a garantizar la existencia del orden establecido; la dictadura soberana, en contraste, a revolucionario.³³ Los presidentes mexicanos del siglo XIX, sobre todo Juárez y Díaz, pueden ser calificados como dictadores soberanos porque tenían como objetivo abolir un estado de cosas opuesto al desarrollo del capital de instaurar otro nuevo directamente constituido para

³¹ "A la par que asigna al presidente el poder efectivo, la Constitución procura asegurar a la Asamblea Nacional el poder moral. Aparte de que es imposible atribuir un poder moral mediante artículos de una ley, la Constitución aquí vuelve a anularse a sí misma, al disponer que el presidente será elegido por todos los franceses mediante sufragio universal y directo. Mientras que los votos de Francia se dispersan entre 750 diputados de la Asamblea Nacional, aquí se concentran, por el contrario, en un solo individuo. Mientras que cada uno de los representantes del pueblo sólo representaba a este o a aquel partido, a esta o aquella ciudad, a esta o aquella cabeza de puente o incluso a la mera necesidad de elegir uno o cualquiera que haga el número de los 750, sin parar mientes minuciosamente en la cosa y el hombre, él es el elegido de la nación, y el acto de su elección es el gran triunfo que se juega una vez cada cuatro años el pueblo soberano. La Asamblea Nacional elegida está en una relación metafísica con la nación, mientras que el presidente elegido está en relación personal. La Asamblea Nacional representa sin duda, en sus distintos diputados, las múltiples facetas del espíritu nacional, pero el presidente se encarna en ese espíritu". Marx, *El dieciocho...*, p. 265.

³² "La dictadura soberana ve ahora en la ordenación total existente la situación que quiere eliminar mediante su acción. No suspende una Constitución existente valiéndose de un derecho fundamentado con ella y, por tanto, constitucional, sino que aspira a crear una situación que haga posible una Constitución, a la que considera como la Constitución verdadera. En consecuencia no apela a una Constitución existente, sino una Constitución que va a implantar". Schmitt, *op. cit.*, p. 183.

³³ "El dictador comisarial es el comisario de acción incondicionado de un *pouvoir constitué*; la dictadura soberana es la comisión de acción condicionada de un *pouvoir constituant*". *Ibid.*, p. 193.

favorecer su desarrollo más pleno. La dictadura soberana, en última instancia está determinada por las leyes del capitalismo y es, al capitalismo, quien ha servido al imponerse al gobierno congresional.

Así, si bien es cierto que Juárez y Díaz actuaron en la dictadura, situación exacta que corresponde a los presidentes bonapartistas, también lo es que la *dictadura*, en su sentido genuino, ha sido una las instituciones políticas que más han contribuido al desarrollo del modo de producción capitalista en el México contemporáneo y a la institución de la administración pública presidencial, tal y como la conocemos hoy día.

BIBLIOGRAFÍA

- GRAMSCI, ANTONIO. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972.
- MAQUIAELVO, NICOLÁS. *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- MARX, CARLOS. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un Prusiano'". En Obras de Marx y Engels, tomo 5. Barcelona, Edit. Grijalbo, 1978.
- MARX, CARLOS. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. En Marx y Engels, Obras Escogidas, tomo I. Moscú, Edit. Progreso.
- MARX, CARLOS. *La guerra civil en Francia*. En Marx y Engels. Obras...
- RABASA, EMILIO. *La constitución y la dictadura*. México, Edit. Porrúa, 1976.
- SCHMITT, CARL. *La dictadura*. Madrid, Revista de Occidente, 1968.
- WILSON, WOODROW. *El gobierno congresional*. Madrid, La España Moderna.

OMAR GUERRERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESIDENCIAL

Sobretiro de la

Revista de Investigaciones Jurídicas

Publicación de la Escuela Libre de Derecho