

PRIMERA UNIDAD.

EL ESTADO MEXICANO POSTREVOLUCIONARIO

1.1 El bonapartismo	13
1.2 El presidencialismo	15
1.3 El desarrollo del bonapartismo en México	16

PRIMERA UNIDAD.

1. EL ESTADO MEXICANO POSTREVOLUCIONARIO.

El Estado mexicano postrevolucionario se ha caracterizado, desde hace más de cincuenta años, por estar encabezado por un ejecutivo fuerte. Tal caracterización significa el predominio del ejecutivo sobre los otros dos poderes, predominio que se ha plasmado esencialmente en dos rasgos constitutivos del Estado mexicano contemporáneo: **el bonapartismo y el presidencialismo.**

El bonapartismo ha sido definido como el afianzamiento del Estado frente a la sociedad, en tanto que el presidencialismo se ha concebido como la consolidación del ejecutivo frente al legislativo. Ambos conceptos, por tanto, están íntimamente relacionados.

1.1 El bonapartismo.

El Estado capitalista, en su etapa que va de mediados del siglo pasado a la mitad del siglo presente,¹ se caracterizó esencialmente por el incremento de la actividad estatal en los más diversos campos de la vida social. El Estado no sólo aumentó su acción en la economía, sino que la expandió, abarcando el bienestar, la seguridad social, el trabajo, la educación y otros más tradicionalmente atribuidos a los particulares. Esto propició al mismo tiempo, el crecimiento de los organismos públicos y de la burocracia gubernamental. Es, en suma, el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad y, paralelamente, la consolidación de su identidad y autonomía frente a la propia sociedad.

En México, la fase bonapartista comienza como secuela de la revolución de 1910 y tiene su climax en la época cardenista. Aunque esta fase parece estar por concluir en esta década, sobreviven, sin embargo, rasgos que nos permiten explicar su virtual entronización.

El bonapartismo consiste en el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad, es decir, en el fortalecimiento de su identidad y autonomía con respecto de la sociedad. Este fenómeno, por tanto, sólo es explicable si antes se analiza la separación del Estado y la sociedad, escisión que permite entender el carácter dominante de una clase frente al resto de la sociedad. En el capitalismo, la dominación burguesa siguió un proceso histórico en el cual su supremacía se engendró originalmente como un dominio económico compartido con la nobleza regia durante la monarquía absoluta. En los tiempos de las revoluciones norteamericana y francesa, la burguesía reclamó y obtuvo no sólo la hegemonía económica, sino también la supremacía política. Pero su supremacía política sólo pudo

1 Hasta 1842 la administración pública mexicana se había caracterizado por el ejercicio de funciones propias del Estado liberal, del cual era su gobierno en acción; sin embargo durante la segunda mitad del siglo XIX vemos ya, aunque tímidamente, la participación del Estado en las actividades económicas. En 1843 se incorporan a educación y la industria, y en 1853 Santa Anna crea la Secretaría de Fomento. Pero no es sino hasta el siglo XX cuando el Estado penetra abiertamente en la economía y otras esferas, en el seno de la sociedad civil.

organizarla en un régimen parlamentario multiclasista dentro del cual su propia unidad de clase estaba obstaculizada por la presencia de intereses encontrados del conjunto de la sociedad, que le eran opuestos.²

El parlamento, como centro de poder, sólo fue capaz de aglutinar temporalmente las diversas fracciones de la burguesía que se hallaban a la cabeza del Estado. Por tanto, el parlamentarismo con su duelo de oratoria en la tribuna, con su actividad que fomentaba la participación y el debate, estimulaba y alentaba la lucha de clases y la sociedad entera se cimbraba bajo el impacto del conflicto. La burguesía era incapaz de gobernar directamente, porque sus fraccionamientos internos y su incapacidad de unificar la sociedad entera, ponían a la sociedad misma en peligro de muerte.³

Al mismo tiempo, junto al fragor de la lucha de clases, se da un fenómeno de desvinculación entre los intereses políticos y económicos de la burguesía con su antiguo centro de poder, el parlamento, enlazándose aquellos más bien con las actividades del poder ejecutivo. La necesidad de un orden público elemental, sólo garantizable por los medios represivos en manos del ejecutivo, aunados al gasto público, a los impuestos y recursos del Estado, también atribuidos al ejecutivo, alientan el traslado de los intereses tanto políticos como económicos de la burguesía en torno a la administración pública, a manos presidenciales. Así, del parlamento, la burguesía traspasa su centro de poder al ejecutivo, quien la promueve, para ella también promover al ejecutivo.

Desde entonces, el desarrollo de la burguesía corre emparentado al desarrollo del ejecutivo. Entre más poderoso es el ejecutivo, más segura está la burguesía de que sus intereses serán recompensados; entre mejor sean recompensados los intereses de la burguesía, más fuerte es el ejecutivo. **En el bonapartismo, pues, existe una relación de correspondencia entre el desarrollo y la satisfacción de los intereses económicos y políticos de la burguesía, con el fortalecimiento de la administración pública.** Los resultados de esta relación se aprecian en la contracción de la actividad de los particulares en la vida económica, contracción que contrasta con el incremento de la acción estatal en ese ramo y en otros, cuya novedad se da, precisamente, su apertura por medio de la acción estatal misma; nos referimos a las formas más variadas de la tutela administrativa: la beneficencia, la seguridad social, la salubridad pública, la prevención social, la protección salarial, la dotación de vivienda y otras fórmulas orientadas a proteger los derechos elementales del trabajo frente al capital.

La actividad gubernamental se manifiesta por medio de las políticas crediticia, monetaria, arancelaria, fiscal, laboral y otras más, que se encuentran íntimamente conectadas a los intereses de la clase dominan-

2 "El régimen parlamentario vive de la discusión; ¿cómo, pues, va a prohibir que se discuta? Todo interés, toda institución social se convierten aquí en ideas generales, se ventilan bajo formas de ideas; ¿cómo, pues, algún interés, alguna institución van a situarse por encima del pensamiento e imponerse como artículo de fé? La lucha de los oradores en la tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la prensa, el club de debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y las tabernas". Carlos Marx *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Marx y Engels, obras escogidas. Moscú, Edit. Progreso tomo I. Sin año, p. 292.

3 "Lo que, por tanto, separaba a estas fracciones no era eso que llamaban principios, eran sus condiciones materiales de vida, dos especies distintas de propiedad; era el viejo antagonismo entre la ciudad y el campo, la rivalidad entre el capital y la propiedad del suelo". *Ibid.*, p. 276.

te. Al mismo tiempo, su capacidad de manipulación y coerción promueve un cierto orden social necesario para la reproducción del modo de producción capitalista, en cuanto tal, lo que, emparejado a las políticas económicas del gobierno brindan protección, estímulo y seguridad al crecimiento y desarrollo de la clase dominante. **Pero la satisfacción de los intereses de la clase dominante es, a la vez, la garantía del incremento de la organización, las actividades y la burocracia del poder ejecutivo, lo que implica, entonces, el fortalecimiento del propio ejecutivo frente al legislativo y el eclipse de éste como centro de poder de aquella clase.**

La administración pública, en el bonapartismo, se convierte en el eje de una gran cantidad de actividades del Estado político. Los ministerios doblan su número, las empresas públicas se crean por doquier y una inmensa burocracia aparece por todos los confines de la sociedad civil. Como si se tratara de un gigantesco *leviatán*, el Estado se retrata en la administración del poder ejecutivo y se enseñorea como amo de la sociedad civil, que le queda sometida. Pero tal dominio no implica sino que la clase dominante ya no gobierna por sí, sino que lo hace un ejecutivo fortalecido que rige en su nombre.⁴ La burguesía reina, pero no gobierna y, por ello, habrá de someterse a un gobierno común con las clases a las cuales precisamente domina. Este hecho, aparentemente paradójico, lo que revela es que bajo la apariencia del gobierno común, una clase reina, y quienes gobiernan, rigen en realidad en su nombre. Sin embargo, para gobernar y mantener unida la sociedad, el ejecutivo circunstancialmente favorece a las clases dominadas y regularmente adopta una política populista que se propone auxiliarlas en sus carencias mayores. Las clases dominadas, incapaces de adoptar una organización básica que les permita defenderse con éxito de la clase dominante, ven en el Estado a un representante y a un señor; se dejan organizar por el Estado y se corporeizan en grandes agrupaciones que sirven al Estado para mantener su independencia con respecto de la sociedad.

El poder del Estado bonapartista no flota en el aire; se basa en las clases populares, en el campesinado y el proletariado industrial, que ven en la figura providencial del presidente el poder que los organiza, el poder que los aglutina en torno a sus intereses comunes. El presidencialismo, pues, es el régimen político típico del Estado bonapartista.

1.2 El presidencialismo.

El bonapartismo es inconsecuente con el parlamentarismo, lo mismo que con toda forma de representación multiclasista. El régimen político en el que se plasma naturalmente es el presidencialismo. Esta forma de organización política que adopta el Estado bonapartista, coincide sustancialmente con la fundamentación económica en la que se basa el propio bonapartismo y que consiste en la presencia permanente del Estado en la economía. Dado que el capital abandona ciertas esferas de actividad, lo normal es la expansión del Estado en esas mismas actividades; pero no

4 Denis Berger, "Notas sobre el Estado y el bonapartismo en nuestra época", 1978, pp. 19 - 21.

es todo, el propio Estado inaugura desusadas actividades que sólo una administración pública poderosa puede desarrollar. Históricamente hablando, la fase bonapartista muestra cómo el desarrollo de la administración pública consiste en la presencia del Estado en la vida económica, en la apertura de una política global de tutela popular y el crecimiento acelerado, pero anárquico, del sector paraestatal.

El jefe del ejecutivo, investido constitucionalmente de poderes extraordinarios, se caracteriza por un áurea de prestigio heredado de los grandes héroes nacionales y por el gozo del status propio de un caudillo cuyo carisma nace en un proceso de institucionalización, que se plasma en un cargo impersonal. Aunado a todo esto, un parlamento decadente es incapaz de oponerse a la atribución de todo género de poderes, que impactan en todos los confines de la sociedad y que hacen del presidente un personaje todopoderoso que dirige, arbitra y promueve no sólo el destino del Estado, sino también el rumbo de la sociedad. **El presidente no sólo es el depositario del poder ejecutivo del Estado, sino el principal legislador y el juez supremo.**

En materia legislativa, el presidente se ha arrogado la atribución de iniciar leyes, de expedir decretos y reglamentos e, inclusive, reglamentar las leyes que el legislativo expidió tras su propia iniciativa. Como juez, el presidente puede iniciar ante el legislativo una amnistía general e indultar a individuos que se encuentren sufriendo penas por *delitos* políticos; incluso puede nombrar magistrados y jueces. Como administrador, por su parte, le corresponde la facultad de nombrar y remover libremente a la mayoría de sus colaboradores, proveer empleos y reglamentar la actividad de la administración pública. No sólo cuenta con un crecido número de ministerios, sino que un inmenso sector paraestatal le sirve para intervenir en los más variados campos de la vida civil y mantener latente la acción del Estado en el seno de la sociedad. El presidencialismo pues, es el régimen político que normalmente coincide con la expansión orgánica y funcional del Estado en el seno de la sociedad, así como con el incremento de la fuerza y el poder del ejecutivo frente al legislativo que, históricamente, ha perdido preminencia como centro de poder de la clase dominante.

1.3 El desarrollo del bonapartismo en México.

El Estado mexicano postrevolucionario, como Estado bonapartista, se ha caracterizado por dos rasgos esenciales: la metamorfosis del poder personal de los caudillos en poder institucional, a la vez que nacional y no parroquial, y por la atribución, por parte del Estado, del desarrollo social como política fundamental. La conversión del poder personal en poder institucional, es decir, la institucionalización del carisma y el heroísmo en un cargo, es una condición del bonapartismo que, como tal, tiene su inicio en el periodo de Obregón y se consolida en la época de Cárdenas⁵. Es en esta época cuando son establecidos los cimientos de la administra-

5 Sobre el proceso de formación del bonapartismo en México, ver: Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México* México, Siglo XXI Editores, 1979, pp. 19-58.

ción pública actual, precisamente cuando la forma bonapartista toma plenitud en el Estado mexicano.

Si bien es cierto que toca a Obregón una etapa crítica en la cual aun están en un proceso de acomodo las diferentes fuerzas sociales que confluyen en la revolución, también lo es que en su época se establecen los cimientos del Estado bonapartista que se desarrollará hasta la época de Cárdenas. Toca a Obregón dar los primeros pasos para profesionalizar el ejército, liquidar el caudillismo y erradicar los caciques. Su época es, esencialmente, una era de construcción política, de unificación nacional en torno a un proyecto de desarrollo capitalista; pero, a la vez, constituye una etapa plena de populismo que se plasma en la organización de las clases trabajadoras. Es en la época de Obregón que, inmerso el país en una firme fase de secularización civil, el gobierno pone en práctica una política destinada a abolir dogmas y prejuicios religiosos que estorban el pleno desarrollo capitalista de la sociedad.

Obregón no sólo continúa la tradición presidencialista mexicana,⁶ sino que se constituye en uno de los jefes del ejecutivo más poderosos. Aunque su obra se significó por un esfuerzo esencial de edificación política, en el aspecto de construcción administrativa inició la tradición de identidad entre la estructura de poder y la organización de la administración pública. En su cuatrienio, el poder personal se va transformando gradualmente en poder institucional que descansa, más bien, en las altas jerarquías gubernamentales y, por tanto, en los puestos superiores de la administración pública.⁷

Corresponde a la época de Obregón una nueva fase de la lucha de clases, caracterizada por la organización de las clases en grandes organismos; pero, en tanto que la clase propietaria, alentada y promovida por el Estado, salvaguarda sus intereses en una política gubernamental proteccionista, el proletariado se organiza en la CROM, y otros sectores sociales en efímeros partidos políticos. Estas condiciones constituyen el umbral de la política de masas del gobierno.

En la época de Calles continúa el proceso de consolidación de la presencia del Estado en áreas tradicionalmente atribuidas a los particulares, así como en ámbitos aparecidos en una nueva fase de desarrollo capitalista. Calles integra el Banco Nacional de Crédito Agrícola y agrega a la materia del trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la cual, junto a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo —creada por Carranza—, constituye uno de los testimonios más claros de la creciente presencia del Estado en el seno de la sociedad civil mexicana.

A Calles preocuparon esencialmente los problemas financieros. En su época se constituye el Banco de México y realiza, con la reforma de la

⁶ Obregón "continuó la tradición del ejecutivo sobre todas las fases del gobierno y ensanchó la posición y las facultades ejecutivas de la presidencia". Goodspeed, *El papel del jefe del ejecutivo en México*, p.49.

⁷ "Los tres puestos más importantes en el gobierno, desde que entró en vigor la Constitución de 1917, han sido las secretarías de Guerra, Hacienda y Gobernación. La importancia de estas dos últimas se estableció claramente en el gobierno de Obregón; pero la de Guerra fue siempre la más fuerte". *Ibid*, p. 63.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una de las más célebres reorganizaciones de la administración pública mexicana. Como Obregón, Calles se distingue más por su esfuerzo de consolidación civil de la nación y por la promoción de la clase dominante, que por su papel en la administración pública. Es que en su cuatrienio, el Estado aun no termina de consolidar su autonomía en relación a una sociedad que, a su vez, está en vías de consolidación civil como nación. Toca a Obregón y Calles dar los primeros pasos en esta línea, a costa de caudillos y caciques, en perjuicio de poderes parroquiales opuestos al desarrollo capitalista.

Si bien es cierto que en su período presidencial Calles no hizo mucho por fortalecer la administración pública, también lo es que durante el Maximato —poder de Calles tras el trono— él inspira en los presidentes que ha impuesto, importantes avances en materia de acción gubernamental. Con Portes Gil se observa una gran inquietud legislativa por abordar variados asuntos hasta entonces fuera de la competencia estatal. La más importante es la Ley de Aguas Nacionales, que permitió a la Comisión Nacional de Irrigación hacer realidad el control público de los recursos hidráulicos. Es significativa, del mismo modo, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que logró unificar en su seno a las variadas fuerzas políticas que emergieron de la revolución y aglutinar en sus organismos a las clases populares que servían de apoyo al Estado.

En la época de Ortiz Rubio prosigue el fortalecimiento del Estado bonapartista por medio de una abundante legislación, que le otorga el dominio o el control de importantes actividades que afectan a la sociedad civil: Ley Federal del Trabajo, Ley General de Comunicaciones, Ley de Instituciones Financieras y de Crédito, y Código de Comercio.

Con Abelardo Rodríguez amaina el caudal legislativo y, como consecuencia, se constituyen los organismos que habrán de hacer realidad las leyes en el seno de la sociedad. Nace el Código Agrario y, como secuela necesaria, el Departamento de Asuntos Agrarios. Ya legislados diferentes ramos de la economía e incorporada la materia del trabajo, desaparece la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, creándose en su lugar la de Economía Nacional y el Departamento del Trabajo. Esta es, también, la época en que se crea la Comisión Federal de Electricidad. Destaca también la formulación del primer Plan Sexenal destinado a la campaña presidencial de Cárdenas. Abelardo Rodríguez fue un presidente preocupado por la administración pública, en la medida en que en sus reformas y reorganizaciones tuvieron como propósito incrementar la eficacia gubernamental frente a los variados problemas que enfrentaba un fortalecido Estado que atendía, bondadosamente, a una sociedad capitalista aún en proceso formativo.⁸

Cárdenas llega al poder tras un elaborado Plan Sexenal que, sin embargo, carecía de instrumentación plasmada en órganos administrativos. El Plan supone una amplia y profunda penetración política del Estado en la sociedad civil y la necesidad imperiosa de instrumentos administrativos

⁸ "Rodríguez condujo cierta reorganización administrativa. . . la formación de nuevas dependencias del ejecutivo y un gran aumento en el personal del Gobierno". *Ibid.*, p. 108.

capaces de hacerlo realidad; sin embargo, más que un Plan Sexenal, Cárdenas tiene como proyecto poner en bases más firmes un proceso capitalista tibio y trastabillante, creando al efecto un poderoso Estado que consolide el bonapartismo en su forma gubernamental típica: el presidencialismo.

Cárdenas recibe una administración pública insuficiente para su proyecto, pero relativamente eficaz y bien organizada como punto de partida.⁹ Por ello, hasta 1935 Cárdenas hace incrementos sustanciales a la organización central, al crearse cinco nuevos departamentos que asimilan actividades otrora en mano de particulares o sumidos en el abandono: forestal, caza y pesca; educación física; salubridad; asuntos indígenas; autónomo de prensa y publicidad.¹⁰ Pero sin duda alguna, la gran construcción cardenista de la administración pública tiene verificativo en el campo paraestatal, en el que son constituidos nuevos y desusados organismos: Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, Almacenes Nacionales de Depósito, Nacional Financiera y Petróleos Mexicanos; del mismo modo, Ferrocarriles Nacionales de México pasa a ser propiedad pública por medio de la nacionalización.¹¹

Cárdenas prosigue la organización mediatizada de las clases populares en organismos paragubernamentales, como la Confederación de Trabajadores de México y el Partido de la Revolución Mexicana. Los mismos empresarios son invitados a organizarse en Cámaras y confederaciones clasistas, a la vez que la burocracia es también sindicalizada.

La obra política de Cárdenas fue entorpecida por la crisis económica de 1939, lo que provocó que la administración pública fuera reformada a fin de propiciar un ahorro¹² y que motivó que en su periodo presidencial se contemplara, caso único en la historia mexicana, que se expidieran dos Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado.¹³ Del mismo modo, es también caso único que un presidente haya iniciado dos grandes procesos de reforma administrativa, modificando de conjunto la ley administrativa correspondiente.¹⁴ Es indudable que cada Ley de Secretarías implica un proyecto histórico definido, que en su momento está determinado por las circunstancias sociales en que están inmersas. Cárdenas es, en fin, el último caudillo revolucionario y el primer presidente; es, entonces, el tramo final del puente de la política personalista a la política institucionalizada.¹⁵

9 Ver la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 6 de abril de 1934.

10 Ver la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935.

11 Los ferrocarriles son entregados a los trabajadores para su administración, pero bajo control gubernamental.

12 Ver la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939.

13 Las de 1935 y 1939.

14 Cárdenas reformó la administración pública en 1935, modificando completamente la ley precedente de 1934. Hay pues, un proceso de reforma administrativa plasmado en una Ley en el que está implicada una modificación de conjunto de la administración pública y un proyecto político populista claramente elaborado. No es sino hasta López Portillo que nuevamente una reforma de la administración pública es plasmada en una modificación completa de la Ley de Secretarías; entre Cárdenas y López Portillo la reforma administrativa va solo acompañada de adiciones y modificaciones parciales a la Ley o, la agregación a una nueva Ley.