

CAPITULO I

LA CONSOLIDACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA (CARDENISMO)

Durante el periodo cardenista la sociedad y el Estado mexicanos entran de lleno en una etapa de organización y movilización, que fue el complemento de consolidación institucional del movimiento armado iniciado en 1910. El Estado posrevolucionario fue el elemento que logró dar coherencia y contenido, en términos nacionales, a todo un proyecto de desarrollo ligado fuertemente a los compromisos sociales.

La constitución de 1917 recogía este contenido social y daba al Estado amplias facultades para intervenir en los más diversos campos de la vida nacional para hacer realidad los anhelos revolucionarios. Como vértice de la estructura Estatal quedó el "Presidente de la República", que, en otras palabras, es la manifestación más clara de la forma que adquiere en México el gobierno fuerte. El presidencialismo es, además, la expresión del triunfo sobre las tendencias faccionalistas y el caudillismo, que de paso rompe con el personalismo para transformarlo en institución. El poder presidencial deriva del cargo y no de la persona que lo ocupa, y tal cargo y posición está sancionada constitucionalmente, es pues un *presidencialismo constitucional*.¹ Muchos factores fueron los que se pusieron en juego para ir moldeando la estructura política que culminó con la institucionalización de la figura presidencial: "La destrucción física de los caudillos, comprendido de modo especial el propio general Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la fuerza unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas a los campesinos son, todos, elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo . . ."²

El camino marcaba hacia la configuración de una estructura social y política, en la cual tendría una gran importancia el poder arbitral del presidente. Esta capacidad para congeniar intereses contrapuestos, no puede considerarse como una virtud personal, o derivada de coincidencias políticas, sino es la expresión más acabada de la autonomización que iba perfilando el Estado frente a la sociedad. De otra manera, por más que se hubiera querido presentar al presidente como un moderador, las fuerzas sociales, sin control estatal, se hubieran encargado de hacer a un lado un poder sin respaldo.

En la medida en que el Estado se va consolidando se consolida también el presidencialismo. La mejor carta que se puede jugar frente a las masas es la ideología reformista. La reivindicación del esfuerzo popular puesto en marcha para lograr la Revolución encontraría su contestación en las reformas sociales que, entre otras cosas, se manifestaron a través de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y el Código Agrario expedido en 1934. Aunque en realidad el reformismo social tenía su base fundamental, en términos jurídicos, en la propia constitución: "Transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales devinieron de inmediato el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar, y lo que es aún más importante, la base (real o ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar todo el armazón del colaboracionismo social posrevolucionario".³ Uno de los elementos que distinguen a la política mexicana es que ha logrado, a diferencia de otros casos latinoamericanos, captar y organizar institucionalmente los conflictos sociales generados en un régimen capitalista; pero, además, debido a las condiciones políticas en que se configuraron las relaciones de clase, se pudo captar el poder que dan las masas organizadas para reforzar, asimismo, el poder estatal. La identificación entre intereses del Estado e intereses de las masas es un logro de la política cardenista. El reformismo social mexicano se puede resumir en los siguientes puntos: "En la práctica, las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder; primero: constituyeron un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y se teorizara la Revolución como revolución 'socialista' y al Estado como un Estado del pueblo; tercero: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines (desde los simplemente electoreros, como en el caso de Obregón, hasta los altamente nacionalistas, como en el caso de Cárdenas); quinto: daban al *statu quo* un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerla realmente en peligro".⁴ La inestabilidad política de las dos décadas previas al cardenismo, cedía terreno ante la aparición del programa de reformas sociales, que ligaban, como ya se ha dicho, a Estado y sociedad. Este tipo de identificación se instrumentó a partir de la transformación del antiguo Partido Nacional Revolucionario (1929), en Partido de la Revolución Mexicana (1938), cuya organización señala la irrupción de las masas populares al primer plano de la política institucionalizada. Constituido por los diversos sectores sociales, el (PRM) es un partido de masas, en donde los individuos cobran sentido únicamente como miembros de las organizaciones. El liberalismo individualista desaparecía rápidamente. El sujeto político en México, desde aquel entonces, no son los individuos, sino las organizaciones.⁵ El consenso social producido en este marco, presentaba de cuerpo entero lo que se ha dado en llamar la política populista del régimen cardenista.⁶ El populismo mexicano controló y dominó no sólo a partir de elementos reformistas o ideológicos a las masas, sino fundamentalmente a través de la acción directa dentro de las organizaciones. Hay que aclarar, en este contexto, que el Estado no puede ser mo-

delador unilateral de los movimientos sociales. El mismo fue creciendo y madurando paralelamente a los acontecimientos; prueba de ello es la consolidación institucional de las estructuras gubernamentales. Un Estado de esta naturaleza comprendió de manera especial la función del "nacionalismo", en el cual quedaban encuadrados, al mismo tiempo, los empresarios, principales beneficiarios del tipo de desarrollo emprendido, pero subordinados al poder estatal. Ya desde 1918 se preveían las relaciones con la burguesía, al forzar los propios gobernantes la fundación de la organización de comerciantes e industriales, para que presentaran una sola cara y tomaran conciencia del lugar que ocuparían en el nuevo régimen; lo cual no fijaba normas rígidas y estrictas en el trato, sino más bien grandes lineamientos que hicieran posible un diálogo permanente dentro de las nuevas condiciones. "El Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de las fuerzas existentes, y con motivo inmediato de acción".⁷ La estabilidad y flexibilidad de las relaciones daba lugar a que se pudieran definir los grandes programas del desarrollo nacional. Ideológicamente cimentados en el nacionalismo, es decir, en la aceptación de los marcos del capitalismo dependiente, pero marcando una forma más autónoma en el diálogo con el exterior. Dicho tipo de diálogo era posible gracias a la movilización y fortalecimiento de la política interna.

El régimen de la revolución permitió, en base a la derrota de los viejos esquemas de la economía porfirista, la penetración del capitalismo industrial en los más diversos campos en los cuales se asociaron las inversiones nacionales con el capital externo. La vertiginosa recuperación de la economía iba seguida de la ampliación de fuentes y sectores hasta antes abandonados o subexplotados. En el camino quedó sepultada la idea, ya de por sí bastante deteriorada, de que la expansión de las actividades gubernamentales eran intrínsecamente anticapitalistas. Entre otras cosas porque en la misma crisis del 29 se hizo patente la necesidad de esa intervención.

Previamente al ascenso de Cárdenas al poder se encontraban operando algunos organismos y empresas del sector paraestatal; Comisión Nacional de Caminos, Comisión Nacional Bancaria, Banco de México y Comisión Nacional de Irrigación. Aunque en esencia la formación del gran aparato público debería ser considerada propiamente después de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo, debido a que los propios acontecimientos exigían instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos en la constitución, que exigían no solamente mejoras de orden político, sino, sobre todo, hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública. Pero el asunto iba más allá de la simple ejecución administrativa: todo parece indicar que en el estudio de México ha quedado a un lado el papel que juega dentro de las relaciones sociales y políticas la administración pública y sólo se toca marginalmente para reforzar ideas aleatorias, conectadas con las instituciones del Ejecutivo. Sin em-

bargo el problema de la acción gubernamental se sitúa en el núcleo mismo del devenir de nuestra historia, en razón de que: "La administración pública, detentadora del poder efectivo, funciona como instrumento legítimo de la dominación política del Estado".⁸ En el cardenismo, especialmente, la administración pública mexicana se hace visible por dos razones: como corolario de la consolidación de un régimen que encuentra su expresión más acabada en la institucionalización, y como muestra de que el desarrollo del capitalismo está íntimamente vinculado a la aparición del Ejecutivo fuerte: "Un ejecutivo fuerte no es, por tanto, sino el producto de un Estado fortalecido sobre la sociedad".⁹ A una movilización política de la sociedad correspondía también una movilización estructural de las instituciones, aunque los tiempos en los que se daban unas y otras no eran exactamente los mismos. Es importante darse cuenta que la administración pública tiene una gran capacidad de permanencia pues no siempre se destruye con las convulsiones sociales y perdura hasta años posteriores a éstas cuando se le funcionaliza bajo nuevos criterios.¹⁰

La administración pública es el instrumento que relaciona al Estado con la sociedad, no de una manera neutral y apolítica, como se le ha querido caracterizar, sino penetrando activamente en lo cotidiano de la sociedad civil. "La administración pública, como tal, como *pública*, como administración del Estado, parte de la propia universalidad de su carácter político para concretarse en las particularidades de la sociedad civil".¹¹ Mientras tanto, en esa época, la teoría de la administración pública, en especial en los Estados Unidos, se centraba en la discusión de la dicotomía política-administración.¹² Este es uno de los hechos que han bloqueado la posibilidad a las ciencias sociales y en especial a la ciencia política de penetrar en el engranaje gubernamental y comprender con más claridad el ejercicio del poder. A los acontecimientos administrativos se les encajonó en los parámetros racionalistas y eficientistas de la "ciencia de la administración",¹³ alejada por completo de cualquier aclaración política.

Complementario a esto, en México la función pública era inmediatamente función jurídica, sin ir más allá. El modelo de administración, aunque ejercida en la práctica bajo los lineamientos ideológicos de la Revolución, no era objeto de estudio, simplemente era un hecho dado y ya.

Las interpretaciones de los acontecimientos gubernamentales tienen que partir de la relación Estado-sociedad, no hay otro camino por medio del cual se pueda ubicar y analizar al aparato de Estado. ". . . La administración pública es una relación que vincula al Estado con la sociedad, pero los estudiosos han deformado el hecho: en lugar de investigar el divorcio entre sociedades y Estado, han formulado una falsa dicotomía. la de la política y la administración, suplantando el divorcio de la sociedad y el Estado por el divorcio de la administración y la política. Es aquí donde principia el equívoco en la definición de la administración pública. Las causas de esta desviación hay que buscarlas en la dicotomía política-administración".¹⁴

Sin perder de vista lo anterior, la administración pública mexicana tiene profundas e interesantes raíces históricas. Con una tradición de alta centralización, producto de la influencia latina e hispana, que viene a ser reforzada por la aparición de ciertos esquemas administrativos propios del aparato francés.¹⁵ Todas estas influencias, por supuesto, no se aplicaron mecánicamente sino se fueron ajustando y conformando a la propia realidad nacional. Una de las diferencias más notables en lo que respecta al caso mexicano comparado con otros países es el funcionamiento y el papel que guarda la administración pública frente a la sociedad. “Valiéndonos de la terminología sociológica, podríamos decir que en los Estados Unidos [y en la mayoría de los países europeos] la institución Gobierno tiende a ser funcionalmente específica (definición precisa y delimitada de actividades, derechos y obligaciones) mientras que en Iberoamérica, y generalmente en los países subdesarrollados, se caracteriza por ser funcionalmente difusa (sólo una vaga definición y delimitación de las actividades, derechos y obligaciones)”.¹⁶ Dicha ambigüedad en la delimitación de funciones ha permitido al Estado mexicano actuar con más flexibilidad en la economía y en las relaciones políticas. Posteriormente se verán los múltiples beneficios que ha reportado esta característica; entre otras cosas porque es un instrumento que ha facilitado la permanencia del sistema político mexicano, debido a la gran capacidad de adaptación que tienen los órganos gubernamentales frente a los cambios de la vida social. Necesariamente el Estado, en los países de capitalismo tardío, tiene que comportarse así, en razón de la debilidad de las fuerzas económicas que tienden a ser promovidas o sustituidas en los casos en que no se logra su participación. Si no lo hiciera así, el problema redundaría en un aparato rígido —al estilo europeo—, lo que dificultaría la promoción del desarrollo económico y el mantenimiento del mando político.

El periodo cardenista, como un periodo de cambios institucionales, tomó las características antes mencionadas, pero, obviamente, con particularidades inherentes al sistema político mexicano. El signo dominante fueron los cambios en todos los órdenes: tan sólo en seis años se dieron tres diferentes leyes que reformaron a la administración pública: 1934, 1935 y 1939¹⁷ e innumerables modificaciones y adiciones a las mismas. El ejecutivo estaba en plena expansión. En el propio plan sexenal se puntualizó de manera tajante la responsabilidad del Estado en la política a seguir; concibiendo esa etapa como la primera en un régimen progresivo de economía planificada. Las funciones prioritarias eran: acelerar al máximo el reparto y la reforma agraria, promoviendo la colectivización a través de los ejidos; impulso a la industrialización, en la cual tendrían especial importancia las cooperativas obreras; educación socialista, explotación de los recursos nacionales, etc. El plan sexenal distaba mucho de ser un simple planteamiento de acción burocrática; era, más que todo, un programa ideológico en el cual era visible el afán de reivindicación para las masas. Ahí ubicó su justificación y base la acción organizadora del Estado, precisamente esa era la clave de la movilización de masas: la organización. Las fuerzas revolucionarias encontraban a su Estado y éste actuaba en nombre del pueblo.¹⁸ Los sectores del partido posibilitaron en primera instancia, el agrupamiento masivo: militares,

burócratas y maestros; así como también los trabajadores, por medio de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y los campesinos en torno a la Confederación Campesina Mexicana (CCM) —posteriormente Confederación Nacional Campesina (CNC)—. Todos ellos bajo el techo unificador del Partido de la Revolución Mexicana (PRM). “Los llamados sectores tenían, pues, una base social indiscutible; representaban al *pueblo organizado*. Y el nuevo partido, el Partido de la Revolución Mexicana, no surgía precisamente como un partido de masas, sino como un *partido de corporaciones*, en el que sus unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos eran unidades secundarias”.¹⁹ Al calor de esta política, la administración pública quedaba comprometida a emprender el desarrollo nacional y seguir una línea de masas. Ejemplo de este compromiso es la posición adoptada por las instituciones públicas en materia agraria: el descontento y la capacidad revolucionaria del campesino se canalizaron para vigorizar las iniciativas del gobierno, que al poco tiempo devinieron en una fuerza política-económica capaz de echar a andar la producción agrícola y los grandes proyectos propuestos en el plan sexenal. En la problemática rural confluían la fuerza organizada de los campesinos y la obra de las instituciones ocupadas en este renglón: Comisión Nacional Agraria, Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, Comisión de Irrigación, etcétera. El apoyo político a los programas gubernamentales fluía de manera casi inmediata.²⁰ Se trataba de una administración pública con apoyo directo de las masas sociales. Incuestionablemente el sistema ejidal se elevó por el apoyo decidido que recibió de las instituciones públicas. Pero no solamente en el ámbito rural la obra del gobierno fue perceptible: en esencia fue la totalidad del colosal aparato de Estado el que se dejó sentir en los más diversos del proceso de integración.

La administración pública central cambia, en primer lugar, con la ley de 1934 en la que se incluye la creación del Departamento Agrario, retomando las antiguas funciones a cargo de la Comisión Nacional Agraria. De inmediato comenzaron a funcionar bajo los lineamientos del Departamento las comisiones agrarias mixtas a nivel de los estados y de los municipios; en ellas tenían participación y capacidad de ejecución los representantes de comunidades ejidales. El objeto de una organización de este tipo consistía en atender y, en su caso, resolver los problemas directamente en el lugar en el que se daban. Con este fin la participación de las representaciones campesinas les daban un carácter altamente democrático no sólo en su composición sino también en la manera en que se tomaban las decisiones. Solamente en casos de mayor envergadura fue utilizada la instancia central.

El Departamento Agrario contaba dentro de su estructura con la Oficina de Resoluciones Presidenciales para ejecutar con prontitud las decisiones que en materia agraria tomara el jefe de la nación. Especialmente se abocó al estudio de instalación de nuevos centros de poblaciones agrícolas y distritos ejidales.

Pero tal vez el órgano más importante era la Oficina de Organización Agraria que, por medio de los organizadores regionales y jefes de zonas, intervenían en las opera-

ciones de contabilidad, aprovechamiento de tierras, aplicación de nuevos cultivos en los ejidos. También coordinaba y dotaba de diversos recursos a los nuevos centros de población rural, en colaboración con los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal.²¹ De la acción agraria cardenista daban cuenta 18.352,275 hectáreas repartidas para beneficio de 1.020,594 campesinos.

No hay que perder de vista, sin embargo, que el reparto agrario se consideró tan sólo como una parte de la reforma agraria, complementada, además, por el control a la comercialización y la dotación de créditos. El plan sexenal en particular especificaba que una vez terminado el deslinde y adjudicación, tenía que pasarse forzosamente, a otra etapa de la reforma. Era pues una concepción global y no parcelada de la cual partieron los revolucionarios cardenistas. El antiguo criterio agrarista del reparto como fórmula de solución, era complementada y superada, en la década de los treinta, por todo un conjunto de mecanismos institucionales puestos en práctica para fomentar el desarrollo agrícola.

A este propósito venía a unirse la Secretaría de Agricultura y Fomento quien realizó estudios para aumentar la producción, así como también formuló recomendaciones para ampliar la explotación de zonas hasta entonces abandonadas.

A partir de la publicación de la ley de 1935 se desprendió de la Secretaría el Departamento Forestal de Caza y Pesca que, como su nombre lo indica, se encargó del cuidado y protección a la fauna silvestre y de los bosques que en breve comenzarían a ser explotados por la industria silvícola.

Los asuntos laborales quedaron a cargo del Departamento del Trabajo creado en 1932 y fortalecido a raíz de la expansión del movimiento obrero. Contaba con la importante oficina de Inspección del Trabajo. Entre las atribuciones de la Secretaría estaba el delicado problema de la conciliación y la avenencia entre "los factores de la producción": el capital y el trabajo. La importancia que se le daba a la seguridad social quedaba de manifiesto en el funcionamiento de la Oficina de Previsión Social encargada del análisis del aumento y protección del costo de la vida.²²

La administración pública, especialmente en estos ramos, comenzó a dar muestras del manejo político que era capaz de ejercer sin entrar en conflicto con los sectores sociales, sino más bien moldeando y dando cauce institucional a las demandas. Nunca como en ese entonces la acción gubernamental pudo contar con tanta legitimidad. Muchas de las huelgas fueron resueltas en favor de los trabajadores, se les daba asesoría y apoyo jurídico, instrucción sindical, etcétera. No fue ninguna casualidad que la política de masas se instrumentara en los hechos concretos con un aparato gubernamental con una clara tendencia popular. Evitándose, de paso, los juegos sucios y los arreglos tras bastidores a los que era muy propensa desde siglos atrás la burocracia mexicana; la solución natural a esto era la participación decidida de los trabajadores en la administración.

Dentro de los servicios a las masas venía ganando terreno la política de salud pública que, para este fin, contó con el Departamento de Salubridad Pública, complementado, en 1937, con la instalación del Departamento de Asistencia Social Infantil. En ese mismo año se contó con un organismo encargado de los servicios asistenciales dentro de los ejidos: el Departamento de Higiene Social y Medicina Ejidal,²³ que tuvo bajo su responsabilidad las unidades clínicas establecidas en las comunidades y zonas campesinas. También organizó el servicio de los estudiantes de medicina.

Es interesante apreciar que todas estas instituciones de salud más bien se abocaban a la prestación de servicios higiénicos y profilácticos bajo un espíritu de atención social. Es hasta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social cuando cambia el sentido y contenido de la política de seguridad y salubridad, al presentarse como un instrumento de mantenimiento de la fuerza de trabajo para apoyar la concentración de capital y, también, con intenciones de control y pacificación política.

En lo referente a la educación pública, a nadie escapaba que desde el triunfo de la Revolución se le había dado una función político-económica de adoctrinamiento y asimilación ideológica dentro de los marcos de los nuevos valores revolucionarios, paralelo a la preparación y superación de niveles técnicos y profesionales necesarios para la producción. Se prestó gran cuidado a la instalación de escuelas rurales a través del Departamento de Enseñanza Rural y Primaria Foránea²⁴ de la Secretaría de Educación Pública; en tan sólo un año había puesto en marcha 9,103 escuelas rurales. La escuela rural apuntaba hacia la integración y aceptación del campesino del sistema político establecido; significaba, al mismo tiempo, el intento de introducir la dirección del Estado en el seno de la vida rural.²⁵

Lo que más llamó la atención, y a muchos inquietó, fue la declaración oficial de que la educación, en adelante, sería una educación "socialista". De inmediato hubo reacciones que definieron por este hecho al régimen cardenista como un régimen que se acercaba poco a poco al comunismo. Sobre todo en el extranjero, el asunto llegó a preocupar. Pero la realidad era que el socialismo "a la mexicana" distaba mucho de ser lo que el común de los países entendía por socialismo. Desde la década de los diez la concepción que se tenía en el país del socialismo era la impartición de justicia y equidad a los grupos y clases participantes, pero sin destruir o abusar de ninguna de ellos. Se aceptaba incuestionablemente, la existencia del capital y de los empresarios —la propiedad es un prerequisite indispensable—, pero se quería dar a entender que, así como se formaba parte de una sociedad, en esa misma medida se tendría que conceder el derecho a los trabajadores de mejorar su situación política y económica.

Obregón decía al respecto: "El socialismo lleva como mira principal tender la mano a los de abajo para buscar un mayor equilibrio entre el capital y el trabajo",²⁶ con el cardenismo se dio a entender que las masas tenían el absoluto derecho a participar y a beneficiarse del desarrollo.

De ahí la denominación de educación "socialista", que por lo demás, implicó un amplio movimiento de alfabetización, adiestramiento, preparación técnica y orientación agropecuaria e industrial.

Para 1935 existían ya 18 Institutos de Orientación Socialista para adoctrinar a los obreros y campesinos conforme a las reformas del artículo 3o. constitucional. En contra de aquellos que no habían entendido el programa educativo el entonces secretario del ramo, Gonzalo Vázquez Vela, declaró:

"La escuela socialista como se advierte... responde a las ansias de las clases trabajadoras, que ven en dicha escuela una fuerza que ayudará a las nuevas generaciones a establecer un régimen social donde impere la justicia distributiva que tales clases con todo derecho vienen reclamando. La escuela socialista responde al deseo del sector genuinamente revolucionario que se hace eco del sentir de la clase laborante, que anhela ardientemente hacer perdurar en el espíritu de los hombres, los ideales de emancipación de los explotados, los que luchó en no lejanos tiempos sociales y por los que sigue luchando en esta hora la integración nacional."²⁷

La política educativa del cardenismo también contó con el apoyo del Departamento de Educación Física y el Departamento de Asuntos Indígenas, que hacían realidad la idea de que el desarrollo del país tenía que ver por el avance integral, y en todos los órdenes, de los mexicanos.

El acceso a mejores niveles de vida requería no solamente de la mano tutelar del Estado, sino también del compromiso de los trabajadores de participar estrechamente vinculados con éste en la expansión de la producción, que a nivel industrial disponía del tenaz esfuerzo obrero en las cooperativas. El propósito sirvió, entonces, como defensa de lo logrado tanto por el gobierno como por el proletariado mexicanos, ya que las cooperativas cumplían una función económica en las fábricas, pero también política en los propios sindicatos a los que daban origen. La organización colectiva de los trabajadores se fomentó, entre otras instituciones, dentro de la Dirección General de Cooperativas y Comercio de la Secretaría de la Economía Nacional. En esa Secretaría también se realizaban funciones de regulación comercial e industrial.

En el cardenismo caminaban paralelamente los propósitos de mejoras sociales y de desarrollo económico. Nada se podía lograr en materia de mejoras populares, si no se contaba con una economía dinámica que fuera capaz de aprovechar los inagotables recursos de la nación. Combatir el atraso representaba, instantáneamente, poder cumplir con las demandas sociales, y la única forma de superar el atraso era el impulso a la producción, respetando el papel de la economía privada y dotando a los trabajadores de los recursos necesarios para hacer funcionar los ejidos y las cooperativas. De esa manera reformas sociales y desarrollo eran lo mismo.

El avance del capitalismo en México indudablemente quedaba favorecido por la ampliación de las actividades económicas. No podía considerarse que se estaban

gestando dos tipos distintos de economía. La incorporación del trabajo masivo bajo la dirección y control gubernamental rompió los estrechos parámetros del antiguo sistema para entrar en una etapa superior dentro del mismo modo de producción. La industrialización comenzó a ser el signo dominante: de 6,904 establecimientos fabriles que había en 1935 aumentaron a 12,954 en 1940. El valor de la inversión en este renglón se incrementó de 649 millones a 2,309 millones en el mismo periodo.²⁸ Desde entonces la administración pública tomó participación en los asuntos de regulación y control del equilibrio que debían guardar las ramas productivas. Idea que iba muy acorde con el pensamiento que tenía Cárdenas al respecto; ya desde su toma de posesión advertía: "Es fundamental ver el problema económico en su integridad, y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes con las demás. Sólo el Estado tiene un interés general y, por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".²⁹ En la regulación industrial comenzaron a funcionar diversos mecanismos, dentro de los cuales destacó el Departamento de Industrias de la propia Secretaría de Economía. Curiosamente, además, en esa misma Secretaría existía el Departamento de Petróleo donde se realizaban labores de investigación, información y propaganda. Oficina que a la postre participaría en la planeación de la industria petrolera nacionalizada.

Cárdenas emprendió toda una política de integración y desarrollo nacional a partir del incremento de vías de comunicación y de la instalación de una amplia red de telégrafos y correos. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue el vértice de esta política. La participación estatal, en este sentido, iba a fondo, pues se consideraba indispensable para el logro de los grandes objetivos de las reformas sociales y del desarrollo nacional, contar con una infraestructura económica poderosa. Es interesante notar cómo en esta Secretaría se fueron dando modificaciones estructurales para acoplarse a los requerimientos de la vida económica. Durante mucho tiempo la Dirección General de Correos y Telégrafos fue el órgano más importante; en ella se instrumentaban acciones meramente operativas. Conforme avanzó la administración cardenista las labores de este tipo fueron cediendo terreno a la ampliación de las operaciones en materia de obras públicas: carreteras, escuelas, ciertos apoyos a las obras de riego, acondicionamiento de nuevos centros de población, presas, etcétera.

Probablemente la Secretaría que tuvo más influencia en todas las demás ramas era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, simplemente porque contaba con una serie de mecanismos especializados de tiempo atrás, que le permitían entrar en los más insignificantes rescoldos de la amplia maquinaria estatal. Al fin y al cabo la antigüedad y experiencia acumuladas en los andamiajes burocráticos, a la postre siempre ha redundado en acumulación de poder. En esta ocasión Hacienda no constituía la excepción. En ella se maneja y se manejaba: la contabilidad pública, estudios de viabilidad en inversiones, análisis prospectivos del comportamiento económico del país, control y establecimiento de políticas fiscales, lineamientos

impositivos, organización del sistema monetario y crediticio, por nombrar sólo unas cuantas funciones aparentemente técnicas, pero que tienen una amplia connotación política.

Dentro de los numerosos órganos de esta Secretaría destacó la Dirección General de Crédito, que se encargó de mantener estrecho contacto con los organismos del sector paraestatal dedicados al campo financiero. Especialmente a este sector Cárdenas le definió, desde un principio, tareas de máxima importancia. Fundó numerosas y firmes instituciones para este objeto. En su discurso de toma de posesión indicaba:

Al intercambio y a la circulación de la riqueza, ha de contribuir en una gran medida el crédito. El gobierno ha fundado instituciones nacionales para atender las necesidades que no pudo ni quiso atender la iniciativa privada. Además de los recursos con los que ahora cuentan, habrá que concederles, cada vez mayores; y para que se aprovechen hasta su máximo, las instituciones nacionales establecerán mayor contacto con el Banco de México, para que en éste encuentren mayor apoyo, y que juntos, y estrechamente unidos, realicen, con una noción clara de su carácter de instituciones nacionales y estatales, los planes de promoción trazados por el Estado, siempre con vistas al interés nacional del país.³⁰

La importancia del sector financiero reside en su capacidad para generar inversiones en otros campos fomentando la expansión de otras instituciones públicas especializadas; a esto podríamos llamarle intervención directa; pero, también, existen acciones indirectas a través de la expedición de leyes u otras disposiciones que reglamentan tanto el funcionamiento público como el privado,³¹ para regular y guardar el equilibrio entre los sectores desarrollados. Es obvio decir que al fijar la posición del Estado en materia económica, se dejaba entrever el papel que en adelante tendría el sector paraestatal. Los factores que intervenían en tal determinación eran: 1. incursión decidida del Estado en diversos campos de actividad debido a las nuevas condiciones y a la creciente complejidad de las relaciones políticas y sociales que exigían un núcleo regulador e institucionalizador, que a la vez interviniera directamente en tales relaciones; 2. nacionalización de compañías extranjeras para poner al servicio de la nación los bienes hasta entonces en sus manos; 3. instrumentación política de los compromisos adquiridos con las masas populares, y 4. ocupación de campos poco redituables e inatractivos para la iniciativa privada.³² En este último punto era patente la debilidad de la burguesía mexicana para ponerse al día en cuanto a lo que de ella se esperaba; la inmensa mayoría de los empresarios seguían, intransigentemente, el principio de la inversión pequeña, pero redituable a corto plazo, sobre las inversiones en gran escala a largo plazo. El país no podía depender de este criterio tan conservador; la respuesta estaba a la vista: un sector paraestatal en franca expansión ocupándose de una infinidad de campos. Nótese algunas de las empresas creadas en esos años: Nacional Financiera (1933); Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro —antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)— (1933); Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (1933); Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1935); Petróleos de México, S.A. (1935); Productora e Importadora de Papel, S.A. PIPSA (1935);

Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936); Comisión Federal de Electricidad, S.A. (1937); Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (1937); Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. CEIMSA —hoy CONASUPO— (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937); Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S.A. (1937); Aseguradora Mexicana, S.A. (1937); Petróleos Mexicanos, S.A. (1938), Comisión de Fomento Minero (1939).³³

La Revolución empezaba a justificarse. El proyecto de sociedad y de Estado cobraba sentido en los logros alcanzados por sus instituciones. El llamado al colaboracionismo se resolvía en la medida en que se alcanzaban a plasmar en esas mismas instituciones las demandas populares. Los actos gubernamentales se legitimaban ampliamente por su solo contenido. Era, sin duda, la constitución de una estructura sólida y segura, capaz de garantizar una estabilidad a largo plazo. Modernizar al país era el título primero en la agenda del nuevo régimen: romper con el atraso; actualizar los sistemas de cultivo; incrementar la productividad; incorporar al desarrollo las zonas marginadas, todo confluía en la misma intención: la creación del México moderno.³⁴

El elemento más poderoso con que se pudo contar para expandir el sistema económico fueron las instituciones nacionales de crédito, entre otras cosas por las características que toman en los países subdesarrollados, es decir, que tienden a ejercer funciones difusas y complejas en vez de concretas y específicas, lo cual les permite tener una gran capacidad de movimiento.³⁵ Dichas instituciones, en tiempos de Cárdenas, atacaron, principalmente, los campos dedicados a: obras públicas y habitación popular; promoción industrial y mercado de valores; organización agrícola ejidal; regulación del mercado de productos agrícolas; fomento al comercio exterior y fomento a la fabricación de azúcar.³⁶

Muchas instituciones de crédito y diversos organismos descentralizados obtuvieron su razón de ser en la política de masas, tal es el caso del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y del Banco de Crédito Ejidal. Otro mecanismo de integración de las masas a la administración pública, era el de pasar a manos de los trabajadores empresas recién expropiadas; de aquí nació el término "administración obrera", que en realidad era un cooperativismo dirigido gubernamentalmente,³⁷ reglamentado por medio de la Ley General de Sociedades Cooperativas,³⁸ a la cual se apegó en mucho la operación del Banco Obrero. La asociación colectiva de los trabajadores fue preocupación constante. La labor desarrollada por el gobierno en este sentido muestra claramente la intención de organizar a los trabajadores, y hacerlos partícipes de manera concreta y directa en los programas de industrialización: el 18 de febrero de 1935 Cárdenas expedía un decreto para crear un sistema de crédito popular; al poco tiempo se habían integrado 33 Uniones de Crédito Popular con un capital de \$391,835.00; paralelamente a esto, en los seis primeros meses del mismo año ya se encontraban operando 334 cooperativas con un capital total de \$583,434.00.³⁹ El crédito popular era concebido como una tarea que tenía que

consolidar las estructuras básicas de las organizaciones de trabajadores. Era el cimiento de la política económica dirigida a las masas. Tarea que, como hemos visto, iba mucho más allá del simple otorgamiento de recursos monetarios.

El sistema crediticio nacional comenzó a tener como uno de sus puntales básicos al Banco Nacional de México. Siguiendo su trayectoria se puede conocer la evolución que ha tenido en México el capital financiero público. de 1925 a 1932 se dedica, principalmente, a reconstruir el sistema bancario para darle una visión nacional y, a la vez, controlar centralmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 constitucional, la emisión monetaria.⁴⁰ Aunque, en realidad, estas funciones eran acompañadas por un trabajo a manera de banco comercial, debido a la debilidad del capital financiero privado. De 1932 en adelante el Banco de México ocupa su verdadero lugar como banco central.⁴¹ Las actividades a su cargo fueron: regular la emisión y circulación de moneda y divisas extranjeras, agente financiero del gobierno en las operaciones de crédito interno y externo y en la emisión y vigilancia de empréstitos públicos, tesorero del gobierno federal, representante del gobierno en los organismos financieros internacionales, actúa como banco de reserva de los bancos asociados, fija tipos máximos y mínimos de interés y de descuento, concede préstamos a bancos asociados, compra y vende oro y divisas extranjeras, recibe del público depósitos a la vista o a plazos en moneda extranjera, compra y vende letras de cambio y emite bonos, concede préstamos a empresas estatales.⁴² En su informe de 1936 Cárdenas notificaba la expedición de la nueva ley Orgánica del Banco de México en la cual se le señalaban las esferas financieras —además de las ya señaladas— que estarían a su cargo.⁴³ Un ejemplo de la capacidad de intervención del Banco —conjuntamente con Hacienda— lo fue el mantenimiento del nivel de crédito cuando se dieron numerosos retiros bancarios en 1938.⁴⁴

La promoción industrial quedó, fundamentalmente, bajo las atribuciones encargadas a Nacional Financiera, que mediante la escritura constitutiva del 30 de junio de 1934 entró en operación. Patton Glade al referirse a la trascendencia de su papel señala: "Si los mexicanos hubiesen esperado a que 'las eternas e inelutables' leyes del mercado proveyeran el necesario capital de inversión, podrían estar todavía esparcidos, pero al establecer la Nacional Financiera, junto con los otros bancos especializados, tomaron realmente el destino en sus propias manos para realizar lo que no podían esperar de las fuerzas invisibles".⁴⁵ En efecto, la intervención del Estado, aparecía como el eje motor de todo el sistema económico nacional, en virtud de las limitaciones del propio desarrollo capitalista; no había otra forma de sacar al país adelante más que con la acción profunda de la administración pública. Algunas de las funciones de la financiera bastan para reforzar esta afirmación: vigilar y regular el mercado nacional de valores, actuar como caja de ahorro, depositaria legal de todos los valores, fungir como sociedad financiera o de inversión, agente financiero del Estado, manejar créditos a mediano y largo plazo, fiduciaria del gobierno federal, promover y regular las inversiones en cualquier tipo de empresa.⁴⁶ En México, a diferencia de otros países, primero aparecieron las grandes institucio-

nes financieras que a la postre dieron marco al desarrollo de los grandes proyectos industriales; a la sombra de Nacional Financiera se crearon, posteriormente, muchísimas empresas, tales como: Celanese Mexicana, S.A., Viscosa Mexicana, S.A., diversos ingenios azucareros, Empacadoras de Carne, Sosa Texcoco, Compañía Mexicana de Tubos, Industria Eléctrica Mexicana, Vidriera Guadalajara, S.A. y Motores y Maquinaria Anáhuac, S.A., por nombrar sólo algunas.⁴⁷ La fuerza del capital financiero del Estado, por medio de Nafinsa, aparte de crear numerosas instalaciones fabriles, también se extendió en aquellas empresas en las cuales se tenía cierto capital invertido, concretamente, en las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, lo cual le dio una enorme influencia en la determinación de políticas. Incluso ciertos sectores de la iniciativa privada pudieron emprender la instalación de sus negocios, gracias a las facilidades jurídicas y al apoyo financiero público; nos referimos, principalmente, a las llamadas industrias de transformación.

Otras instituciones financieras fueron: Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, fundado en 1933 con un capital de \$45 millones, encargado de atender la construcción de edificios públicos, urbanización, obras de riego, etcétera. Es importante anotar que el contenido de sus funciones no perdía de vista, según declaración oficial, las dos vertientes del quehacer nacional: reformas sociales y fomento económico.⁴⁸ En el campo del comercio exterior para atender asuntos de importación y de exportación, nació el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., creado en julio de 1937 a instancias de la Secretaría de Hacienda y de Nacional Financiera, con el especial énfasis en el fomento a esa actividad. Tuvo, desde un principio, injerencia en la organización de empresas dedicadas a la producción de artículos exportables. La acción de este banco se extendía a la rama comercial, por lo que no es casualidad que de él haya nacido la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), como su brazo comercial, para establecer precios de garantía a los productos básicos.

En este mismo renglón la administración pública contó, desde 1936, con la intervención de Almacenes Nacionales de Depósito,⁴⁹ para proteger la economía de los productores y proveerlos de una corriente estable de insumos, así como también, coadyuvar al control del acaparamiento de comerciantes especuladores. De esta política salieron indudablemente beneficiadas las grandes masas que sufrían cotidianamente la acción especulativa. El flujo del capital comercial empezaba a acelerarse y era indispensable crear todo un esquema comercial que facilitara su expansión. Dentro de este contexto era clara la necesidad de contar con más y mejores vías de comunicación entre ellas los ferrocarriles, con esto se abría toda una serie de posibilidades en el campo y en la industria nacionales. La intención de mejorar los servicios ferroviarios coincidía con el interés de nacionalizarla, cosa que se logró en 1937 constituyéndose el Departamento Autónomo de los Ferrocarriles Nacionales de México, oficializándose al año siguiente la administración obrera, en la cual los trabajadores tuvieron derecho a manejar toda la organización administrativa y definir sus líneas de acción. Paralelamente quedaron expropiadas también, las líneas Interocea-

nica, Mexicana del Sur y Oriental y Nacional de Tehuantepec. La idea de hacer confluir los intereses obreros con los del Estado encontraba en este ámbito su expresión más acabada. Las movilizaciones del sindicato ferrocarrilero comenzaron demandando mejores salarios y rectitud en el manejo de la empresa —en la década de los veinte a nadie escapaba la corrupción que sufrían los ferrocarriles—, pero al ir avanzando la lucha, el conflicto emergió al plano de las tendencias nacionalistas que imperaban en el país, en este plano los ferrocarrileros hallaron un gran apoyo en la línea obrerista del Estado. La alianza era un hecho. Conjuntamente se emprendió la nacionalización de los ferrocarriles y se resolvió el conflicto laboral incorporando a los trabajadores en su administración, que desde luego quedó bajo la vigilancia gubernamental.⁵⁰ La administración pública, en este caso concreto, hizo las veces de un instrumento político altamente eficaz para resolver un problema laboral y emprender un nuevo tipo de operación ferrocarrilera. De paso, el Estado ganaba una empresa y el apoyo incondicional de los ferrocarrileros. En medio de todo esto, estaba la administración pública como canal de comunicación y punto de resolución. La participación de los trabajadores lograba erradicar las corruptelas de las camarillas burocráticas. La explicación era muy simple, tenía que rendirse cuentas e informes ante los mismos trabajadores que en caso de conflicto contaban con el arma más poderosa. su organización. Así se pasaba a formar parte activa del Estado.

Caso muy similar a éste, aunque en mayores proporciones, era el de los petroleros, los cuales vieron desde siempre su campo de ocupación como un campo a rescatar para beneficio del país. Las primeras luchas se iniciaron por mejoras laborales, pero ya con cierto aire de reivindicación nacionalista. La expropiación petrolera sintetizó el empeño de los trabajadores petroleros, y de todas las masas populares que posteriormente se les unieron, para apoyar la enajenación de los bienes de las compañías extranjeras. Resulta interesante observar el tratamiento que se le dio a tal resolución: oficialmente Cárdenas esgrimió en todo momento la violación que hicieron las compañías al no acatar el laudo resolutivo de la Junta de Conciliación y Arbitraje en favor de los trabajadores, lo cual orilló al gobierno a la expropiación.⁵¹ De ahí, pues, la principal justificación, se trataba de una falta de las empresas en contra de los trabajadores y, consecuentemente, contra la nación. Una vez más Estado y masas se encontraban íntimamente vinculados en el interés de restituir para México sus bienes. El colaboracionismo había rendido sus más altos frutos. La proyección nacional que tuvo la expropiación a todos los niveles manifestó, de entrada, la gran unidad nacional que había sido posible por este hecho.

Al concluir la euforia popular por la victoria alcanzada, quedaba en adelante la difícil tarea de hechar a andar la empresa recién constituida: Petróleos Mexicanos. El contenido y objeto de sus operaciones cambió radicalmente. Las ganancias aceleradas como norma fundamental fueron substituidas por el criterio de necesidad nacional. Uno de los problemas más difíciles de solucionar, fue el de satisfacer el mercado interno cambiando toda la orientación de la antigua producción, por ejemplo, la mayoría de las instalaciones estaban en el golfo con miras a la exportación

siendo que los centros de consumo interno estaban en la zona centro. Esta grave dislocación fue rectificándose paulatinamente hasta que en 1955 podía decirse con satisfacción que el 37% de la capacidad total de refinación se encontraba en el centro de la República y atendía el 50% del consumo interno.⁵²

En los años que precedieron a la expropiación, la producción alcanzaba los 233,048, 760 barriles, que fueron seguidos de una baja causada por las luchas sindicales y los reajustes administrativos. Para la primera parte de la década de los cuarenta se había registrado un pequeño aumento: 245,907,007 barriles.⁵³

Dentro de la propia empresa los cambios en cuanto al trato con los trabajadores era totalmente distinto; ellos mismos participaban activamente en su organización, aunque no en forma tan directa como los ferrocarrileros. Pemex emprendió todo un proyecto de servicio y seguridad social para sus empleados. "En 1938 había 5 hospitales y 9 salas de consulta atendidos por 70 médicos, con un costo de \$783 mil anuales. Para fines de 1953 ya había 8 hospitales, 13 clínicas y 123 salas de consulta, con 384 médicos y 131 enfermeras, y un costo de más de \$30 millones anuales—por lo que respecta a la educación también se lograron mejoras substanciales—. En 1937 había 32 escuelas de las empresas, con 90 maestros y 4,719 estudiantes. Para fines de 1952, el número de escuelas había subido a 46, y los maestros y estudiantes habían aumentado hasta 344 y 21,348 respectivamente..."⁵⁴ El proceso político había hecho posible que las demandas de las organizaciones obreras fueran tomadas en cuenta tanto a nivel global como en el interior de las propias empresas donde trabajaban. Las luchas reivindicativas permeaban las propias estructuras administrativas y no tan sólo, como se afirma en la mayoría de las ocasiones, en el plano político general. La administración pública cardenista, si algo tuvo de virtud, fue su gran capacidad para adaptarse a las presiones sociales y a las fluctuaciones políticas. Esto resulta más comprensible si se toma en cuenta que era un Estado en plena etapa de formación y consolidación. Todavía no era presa de las rigideces y burocratismo de las etapas posteriores. La administración pública de los treinta fue tan flexible que pudo aceptar, sin mayores dificultades, la penetración de las masas en sus estructuras; cosa que andando el tiempo se volvería cada vez más difícil. Aunque dejó establecido —y esto es uno de los grandes secretos del sistema político mexicano— los canales por los que fluyeron el tratamiento y el control político hacia los sectores atendidos. No pudo haber cosa mejor para garantizar la estabilidad institucional que la herencia populista del gobierno mexicano.

Siguiendo este planteamiento podemos acercarnos a las instituciones crediticias que iniciaron su participación en el medio rural: El Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926) y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935). El objeto de su operación consistió en organizar la economía rural dentro de los criterios marcados por el nuevo régimen;⁵⁵ por tanto no son simples instituciones de orientación sino unidades interventoras en el más amplio sentido de la palabra. Al igual que en el sector industrial, el crédito público dio forma y determinó la producción en el campo, ya

que se tenían las mejores condiciones para que la administración pública penetrara en él aceptación popular de la acción gubernamental, imposibilidad de los campesinos de incrementar por medios propios la productividad, propensión a organizarse colectivamente en torno a los ejidos, etcétera. En esa forma el Banco Ejidal se convirtió en el principal instrumento de conducción del proceso de reforma agraria. No hay que perder de vista, sin embargo, que el Departamento Agrario hacía su parte por lo que tocaba al reparto de tierras.

Banjidal intervino para. "1. organizar las sociedades locales de crédito ejidal [constituidas con por lo menos 51% de ejidatarios]; 2. otorgar créditos a dichas sociedades, organizando la producción y venta de sus cosechas, y comprar y revender a los socios semillas, abonos, implementos y equipos agrícolas, y 3. representar a los socios en toda negociación administrativa o fiscal con las autoridades federales o locales en materia agrícola, así como realizar el desarrollo y la explotación de los bienes comunes de los ejidos".⁵⁶ Por la vía del crédito público el campesino quedaba integrado, de facto, al control estatal. La fuerza política de los trabajadores agrícolas no sirvió simplemente para constituir un partido de corporaciones (PRM), ni ésta fue la única vía utilizada para controlarlos. La vinculación de la fuerza organizativa y productiva del campesino bajo la tutela estatal, modificó el esquema de tenencia de la tierra, el tipo de producción y, principalmente, las relaciones políticas entre Estado y campesinos.

Cárdenas entendía con una gran claridad que el plan de reforma agraria tenía que apoyarse forzosamente en tres elementos fundamentales: 1. la educación de las leyes a los propósitos de renovación, en este sentido, el principal cambio que tenía que hacerse era la reforma al código agrario; 2. reforzar la capacidad del Departamento agrario para hacer más ágil el reparto de tierras (se definía, explícitamente, que el problema era eminentemente administrativo); 3. establecer un sólido sistema crediticio que organizara directamente a los campesinos.⁵⁷ El Código Agrario se reformaba en agosto de 1937.

Para tener una idea más o menos cercana de la labor desarrollada por el Departamento Agrario en el campo, diremos que en tan sólo un año se otorgaron 1,514,704 hectáreas para 88,063 ejidatarios,⁵⁸ siendo la cuenta final del periodo cardenista, como ya se mencionó, de 18.352,275 hectáreas repartidas que beneficiaron a 1.020,594 campesinos.⁵⁹

Por su parte el Banjidal recibía, en 1937, \$51.000,000 para apoyar el desarrollo agrícola en todo el país; al año siguiente la cantidad había aumentado a \$126.361,696.⁶⁰ Cosa por demás impresionante si se toma en cuenta que de la misma forma se tuvo que duplicar la organización administrativa, posibilitada gracias a la vertiginosa integración de las sociedades de crédito. El mismo Cárdenas informaba en 1938 de la constitución de éstas en las principales zonas beneficiadas por la intervención estatal.

En la comarca lagunera se organizaron 288 sociedades con 30,963 socios, agrupados en 17 jefaturas de zona; en Yucatán se organizaron 333 sociedades con 46,112 socios y se dio una nueva forma al sistema ejidal de la península, constituyendo una sociedad civil con intervención del gobierno del Estado para atender los problemas de créditos de los ejidatarios henequeneros; en el yaqui, 13 sociedades con 1,995 socios; en Mexicali, 65 sociedades con 3,902 socios.⁶¹

La reforma agraria se enfrentó a un obstáculo: la intransigencia de los propietarios extranjeros para ceder las tierras sin antes haber recibido la indemnización correspondiente; a ello Cárdenas respondió que pese a la oposición, seguiría con los planes de reforma pues obedecían al interés superior de la nación y que toda presión particular queda subordinada a ese interés.⁶² En contraposición a la postura extranjera los campesinos se dieron a la tarea de organizarse para enfrentar cualquier amenaza al programa trazado. En muchas ocasiones los campesinos contaron con el liderazgo de los profesores rurales para instrumentar las decisiones tomadas, auxiliándolos en los trámites para la obtención de tierras, aconsejándolos para organizar la producción, seleccionando el tipo de cultivos que más convenía, y con mucha frecuencia, llevando la representación de los ejidos a las asambleas de las localidades.⁶³

Las organizaciones ejidales eran en gran parte el motor de la política económica del Estado en el campo, sin embargo no constituían el todo. La economía rural estaba lejos de formar un conglomerado totalmente socializado. Se trataba más bien de atender y dar solución a las masas, pero siempre bajo el supuesto de que se respetarían las reglas de producción dentro del marco capitalista. Es así como se hace entendible la existencia del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, cuyos programas estaban íntimamente vinculados con la Secretaría de Agricultura y Fomento para el apoyo a los pequeños propietarios. Al igual que el Banjidal, operó desde un principio con uniones y sociedades de crédito, aunque los servicios bancarios también se empezaron a dar a clientes privados.

El Banco Agrícola, también, emprendió la organización del trabajo en el campo, pero en este caso lo hizo con los pequeños agricultores. El criterio de dotación de créditos se hace con reglas más redituables, incluso está capacitado para establecer empresas industriales; operar como agente de compras de las sociedades; tiene funciones de tipo comercial, ya que concentra, clasifica y distribuye los productos agrícolas y ganaderos para eliminar las excesivas ganancias de los intermediarios.⁶⁴ A diferencia de los incrementos que observó el Banjidal entre 1938 y 1940, el Banco Agrícola conservó una línea más o menos fija de desarrollo: \$30.500,000 y \$40.628,667 en los mismos años. Aunque es necesario aclarar que la política cambió en los años sucesivos, pues incluso el mismo Banjidal empezó a favorecer el desarrollo de las unidades privadas. Al fin y al cabo tenían que prevalecer las leyes de la ganancia sobre cualquier intento de beneficio social. Esta era la única cuestión de la que no podía escapar el régimen cardenista. Por más que se quisiera favorecer a los trabajadores, al final siempre saldría ganando el capital, que por cierto se vio favorecido por todos los lados, en virtud de que se abrieron numerosos sectores que

antes se hallaban en el ostracismo. El régimen político al que dio lugar el cardenismo afianzaba un Estado mucho más sólido capaz de garantizar y fomentar el desarrollo del sistema. Las condiciones estaban dadas para abrir un periodo de acelerada expansión capitalista a la sombra de un sistema político que pudo resolver el trato con los obreros y campesinos. Un presidente con poderes omnímodos, una administración pública poderosa con una ascendencia política sobre las masas innegable, las organizaciones sociales y empresariales agrupadas en torno al Estado. Todo estaba organizado para emprender sobre sendas seguras el avance del sistema político y económico del capitalismo, por medio de la industrialización.

NOTAS

CAPITULO I

- 1 Córdova, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*. México, Ed. ERA, México, 1972, p. 53.
Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*. México, Ed. México, 1973, p. 36.
- 2 Córdova, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*. México, Ed. ERA, México, 1972, p. 52.
- 3 *Ibíd.* p. 21. Las movilizaciones campesinas, fundamentalmente presionaron por reivindicaciones que no lograron manifestarse como intereses autónomos. La base del colaboracionismo es la posibilidad de manipular políticamente intereses que no han madurado ideológicamente.
- 4 *Ibíd.* pp. 21-22.
- 5 Córdova, Arnaldo, "La Política de masas y el futuro de la izquierda en México" en: *Revista Cuadernos Políticos*, No. 19, enero-marzo, 1979, p. 19.
- 6 El término "populismo", trata de señalar una serie de características, que en la historia contemporánea han reunido ciertos regímenes latinoamericanos: 1. capacidad de movilización de masas en torno al Estado por lo general presidido de una figura carismática, 2. identificación de intereses populares con los objetivos gubernamentales; 3. debilidad político-ideológica de las clases para presentar planteamientos autónomos y radicales de las organizaciones; 4. capitalización de la fuerza popular para llevar a cabo programas nacionalistas. Para una ampliación de este tema ver: Germani, Gino, *Política y Sociedad en una época de transición*. Ed. Paidós, Argentina, 1962; Torcuato, Di Tella, "Populismo y Reforma en América Latina", en: *Revista Desarrollo Económico*, vol. IV, No. 16, 1965; Lenin, V. *Contenido económico del populismo y su crítica en el libro del Señor Struve. Obras Completas*. Ed. Cártago, Buenos Aires, 1960; Ianni, Octavio, *La formación del Estado populista en América Latina*. Ed. ERA, México, 1975 y Córdova, Arnaldo, *La política de masas del Cardenismo*. Ed. ERA, México, 1974.
- 7 Córdova, Arnaldo, *La Formación . . .*, p. 45.
- 8 Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. Ed. UNAM-FCPyS, México, 1976, p. 12.
- 9 Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), tesis doctoral (inédita), 1978, p. 123. Este mismo tema había sido predicho con una gran claridad por Marx, ver: Marx C. y Engels, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte. Obra Escogidas*. Ed. Progreso, Moscú, pp. 123-135.
- 10 Ver: Tocqueville, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Ed. Guadarrama, Madrid, 1969, pp. 63-74.
- 11 Guerrero, Omar, *La Administración Pública . . .*, p. 108.
- 12 Wilson, Woodrow, "Estudio de la Administración", en: Waldo (ed.) *Administración Pública*, Ed. Trillas, México, 1967; Gulick, Luther, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973.

- 13 Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*. Ed. Rialp, Madrid, 1961.
- 14 Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 26-27.
- 15 Hintze, Otto, *Historia de las Formas Políticas*. Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 164; Fernández Santillán, José, *La Administración Pública en la Epoca Colonial*; tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976.
- 16 Patton, Glade, "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas", en: *Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal (autores extranjeros)*. Ed. Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 333.
- 17 Diario Oficial, 6 de abril de 1934, 31 de diciembre de 1935, y 31 de diciembre de 1939. Los anteriores cambios habían sido en 1891 y 1917 respectivamente. No se trató de simples modificaciones legislativas; fueron estas leyes, la expresión de lo que estaba teniendo lugar en el interior de la maquinaria estatal, ver: González Fernández, José, "Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en: *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Escuela Libre de Derecho, año 2, No. 2, 1978, pp. 339-343.
- 18 Córdova, Arnaldo, *La Política de masas del Cardenismo*, pp. 45-50.
- 19 *Ibidem*, p. 148.
- 20 Patton, Glade, *op. cit.*, p. 354.
- 21 Mijares Palencia, José, *El Gobierno Mexicano, su Organización y Funcionamiento*. Ed. Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 115.
- 22 *Ibidem* pp. 110-111.
- 23 Nathaniel y Silvia Weyl, "La reconquista de México: los días de Lázaro Cárdenas", en: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. Vol. VII, No. 4, oct-dic, 1955, p. 308.
- 24 Mijares Palencia, José, *op. cit.*, p. 100.
- 25 Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, p. 344.
- 26 *Ibidem*, p. 270. Véase, también, pp. 213-214 y 237-238.
- 27 Mijares Palencia, José, *op. cit.*, pp. 96-97.
- 28 Patton, Glade, *op. cit.*, p. 38.
- 29 Discurso de toma de posesión de Lázaro Cárdenas como Presidente de la República, en: *México a través de los informes presidenciales*, T. I, Ed. Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 250.
- 30 *Ibidem*, p. 251.
- 31 Carrillo Castro, Alejandro, "Las empresas públicas y la Reforma Administrativa", en: Alegría, Rosa Luz, et. al. *Empresas Públicas*. Ed. Coordinación General de Estudios Adminis-

trativos Presidencia de la República, colección Seminarios No. 7, México, 1978, p. 16. El mismo autor señala que las primeras empresas públicas que se fundaron después de la Revolución armada fueron empresas del sector financiero, entre las cuales destaca en primerísimo lugar el Banco de México. La creación de las empresas públicas fue coyuntural e improvisada lo que a la postre trajo problemas de coordinación entre las diversas instancias gubernamentales, este fenómeno se ha visto, preferentemente, desde el punto de las dificultades técnicas que ocasionó; pero también es necesario traer a colación que en este proceso se formaron verdaderos centros de poder político al interior del propio aparato estatal.

³² *Ibidem*, p. 11.

³³ Leal, Juan Felipe, *México: estado, burocracia y sindicatos*. Ed. El Caballito, México, 1976, p. 94.

³⁴ Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*. p. 334.

³⁵ Patton, Glade, *op. cit.*, p. 405. Anotamos el término "subdesarrollados" por ser el más convencional, aunque es necesario dejar aclarado que es altamente polémico, ya que implica cierta idea desarrollista y histórica para distinguir la problemática imperante en esas regiones.

³⁶ Campos Salas, Octaviano, "Las Instituciones Nacionales de Crédito", en: *México: 50 años de Revolución*, T. I, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 94. Las Instituciones encargadas de tales funciones fueron: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito, Banco Nacional de Comercio Exterior y Unión Nacional de Productores de Azúcar.

³⁷ Goodspeed, Stephens, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, 1955, pp. 127-128. Como se ha mencionado la mayoría de las cooperativas estaban controladas por la Secretaría de Economía.

³⁸ Diario Oficial, 15 de febrero de 1938.

³⁹ *México a través de los informes presidenciales*, T. 14, pp. 64-65.

⁴⁰ *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal*, vol. I, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1977, p. 315.

⁴¹ Patton, Glade, *op. cit.*, p. 398.

⁴² *Ibidem*, pp. 339-400.

⁴³ *México a través de los informes presidenciales, T.4 (2)* (La Hacienda Pública), pp. 514-515.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 528-529.

⁴⁵ Patton, Glade, *op. cit.*, pp. 498-500.

⁴⁶ *Manual de Organización . . .*, vol. 3, p. 404.

⁴⁷ Patton, Glade, *op. cit.*, p. 500.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 411.

- ⁴⁹ *Ibíd*, p. 491. *Manual de Organización* . . . , vol. I p. 225. Al igual que las anteriores instituciones, Almacenes Nacionales de Depósito debe su existencia a gestiones de la Secretaría de Hacienda.
- ⁵⁰ Goodspeed, Stephens, *op. cit.*, p. 126; Córdova, Arnaldo, "Las Reformas sociales y la tecnocratización del Estado Mexicano", en: *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 70, 1972, pp. 64-65.
- ⁵¹ *México a través de los informes presidenciales, T. 14 (Política Laboral)*, pp. 70-71; Nathaniel y Silvia Weyl, *op. cit.*, p. 279; Shulgovski, Anatoli, *México en la encrucijada de su Historia*, Ed. Cultura Popular, México, 1977, p. 350; *Historia General de México*, Ed. Colegio de México, México, 1977, p. 192.
- ⁵² Patton, Glade, *op. cit.*, p. 444.
- ⁵³ *Ibíd*em p. 441.
- ⁵⁴ *Ibíd*, p. 445.
- ⁵⁵ M. Gómez Morín, *El crédito agrícola en México*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1928, p. 14, citado por Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, p. 345.
- ⁵⁶ O. Ernest Moore, *Evolución de las Instituciones Financieras en México*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963, pp. 148-149, citado por Córdova, Arnaldo, *La Política de Masas del Cardenismo*, p. 108.
- ⁵⁷ Primer informe de gobierno del General Lázaro Cárdenas (1935) en: *México a través de los informes presidenciales, T. 15 (Política Agraria)*, p. 107.
- ⁵⁸ Segundo informe de gobierno (1936), *op. cit.*, p. 110.
- ⁵⁹ Sexto informe de gobierno (1940), *op. cit.*, p. 118.
- ⁶⁰ Tercer y cuarto informes (1937, 1938), *op. cit.*, pp. 111-113.
- ⁶¹ Cuarto informe, *op. cit.*, p. 113.
- ⁶² Cuarto informe, *op. cit.*, p. 114.
- ⁶³ Córdova, Arnaldo, "Los maestros rurales en el cardenismo", en: *Cuadernos Políticos* No. 2, octubre-diciembre, 1974, p. 87; para un mayor estudio del papel de los maestros rurales en el cardenismo ver: Raby, Davis L., *Educación y Revolución Social en México (1921-1940)*, Sep-setentas, México, 1974.
- ⁶⁴ Patton, Glade, *op. cit.*, p. 405, capítulo II.