

## CAPITULO III

### LA INDUSTRIALIZACION EN LA POSGUERRA

Al terminar la segunda guerra mundial, México era un país que seguía padeciendo una polarización de la riqueza a pesar de los propósitos oficiales por disminuirla. La industrialización, de hecho, descansó sobre obreros y campesinos, los cuales vieron cancelada la posibilidad de elevar sus niveles de vida al parejo del crecimiento económico nacional. La concentración de capitales, necesaria para el desarrollo del sistema capitalista dependiente, supuso como elemento base la explotación acelerada de la fuerza de trabajo. México no podía apartarse de las leyes esenciales del sistema económico imperante. De esta manera, el desarrollo nacional puede catalogarse como dinámico y acelerado pero a la vez desigual y contradictorio, cuyo respaldo político era un régimen institucional consolidado, al que en gran parte se le debía no sólo el control político de la sociedad, sino también el espectacular crecimiento económico, en razón de haber sido el impulsor más decidido de la industrialización.

La posguerra en México se distinguió por la participación abierta de la llamada iniciativa privada en el proceso económico. La industrialización estaba en pleno auge; la expansión y profundización de las diversas ramas era notable, de tal suerte que ya era un hecho la existencia de empresas privadas mexicanas nacidas al calor de la evolución socioeconómica experimentada en años anteriores. De aquí emergió, también, un nuevo grupo de empresarios nacionales conectados ampliamente con las altas esferas de la burocracia mexicana, incluso un buen número de ellos habían militado anteriormente dentro de las filas del partido oficial o habían ejercido algún puesto público. La relación entre Estado y empresarios creció como en ninguna otra época. Muestra de ello es la estrecha vinculación mantenida en las empresas de participación estatal entre representantes públicos y privados. Empero, la relación no sólo fue sostenida en este campo sino también dentro de la determinación de las decisiones gubernamentales, al vincularse, sobre todo en las áreas hacendarias e industriales, los programas gubernamentales con los intereses empresariales. Es palpable, en este ambiente, la aparición de nuevas formas de comunicación entre el gobierno y la burguesía que van más allá del simple y regido intercambio con las organizaciones representativas como: la Asociación de Banqueros de México, la Confederación Ganadera, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Confederación Nacional de Cámaras Industriales y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio. Debido a la complejidad que adquirió el desarrollo industrial, el diálogo requirió de métodos menos formales y lentos, los cuales permitieron los ajustes cotidianos en torno a los más diversos problemas. También en esta época, se

hizo presente la representación privada en una serie de empresas y organismos públicos que tenían que ver con los campos de interés para determinados sectores de burguesía. Ahora la consolidación de las metas revolucionarias estaba vinculada también con la satisfacción de las demandas empresariales, sobre todo a partir de la administración alemanista se ha llegado a pensar que el poderío empresarial hizo que la autonomía del Estado mexicano perdiera su antiguo nivel de movilidad independiente, que lo situó como árbitro entre las clases sociales. Además de que se afirma que la burguesía disputó desde aquel entonces la supremacía política al personal burocrático.

Sin dejar de ser cierto que la burguesía mexicana y, especialmente, los sectores industriales y financieros ampliaron su capacidad de influencia, esto no quiere decir que el Estado mexicano disminuyó su función rectora —evidentemente dentro del sistema capitalista dependiente— en el contexto nacional. Incluso los empresarios que llegaron a ocupar puestos públicos, al aparecer en las instituciones gubernamentales cobraron una diferente connotación a aquella que tenían como agentes privados; ellos mismos fueron presa de las exigencias de organizar globalmente al país. No es lo mismo tener una responsabilidad individual, que una que implica el tomar en cuenta la opinión y presencia de diversos grupos.

Si por un lado hubo un ensanchamiento de las empresas y organizaciones privadas, también hubo un alto desarrollo de la Administración Pública, como más adelante veremos, en forma tal, que el poder estatal se fortalecía por el apoyo popular a las decisiones gubernamentales y por la ampliación de las estructuras burocráticas; no hay que perder de vista que México tiene una antigua tradición de gobierno administrativo. En virtud del lugar estratégico que ocupa la burocracia frente a la sociedad, ésta se halló en posibilidad de influir en el curso que tomó la maquinaria estatal. La autonomía del Estado mexicano aparte de los elementos estrictamente políticos, también tiene como sustento el poder burocrático de sus instituciones. En el periodo alemanista se acaparó más poder porque pudo burocratizarse la esfera del quehacer político. La expansión del aparato de Estado se tornó irremediabilmente en un asunto que afectó la estructura de poder. Y esto, parece ser, ha quedado al margen, o al menos no se le ha dado la debida importancia en los estudios sobre la política mexicana. Hay algo más que hace a la burocracia mexicana un elemento concentrador de poder, su naturaleza popular por haber nacido de una Revolución. En el mundo moderno la presencia de las masas es una característica determinante de la vida política, así como también el afianzamiento de las burocracias; en México estos dos factores cobran vida para definir un sistema que logró conjuntarlos.

El carácter populista del Estado no es un suceso pretérito, sino un hecho social que determinó la formación misma de las instituciones. Es aquí donde se puede apreciar con mayor nitidez la forma en que se entremezclan en México la función institucional con las formas políticas heredadas.

Si algún nuevo sello tuvo el alemanismo éste fue el de haber institucionalizado la política de masas, esto a la vez quiere decir que la relación con los grupos sociales entró en una etapa de burocratización. Burocratización que implica haber tomado una actitud mucho más rígida frente a dichos grupos. Cosa que se conjugó perfectamente con la necesidad que se tenía de reforzar el control para favorecer la explotación del proletariado y así incrementar la acción del capital nacional y extranjero. El mismo Alemán expresaba la condición de tal situación en su primer informe de gobierno:

Las suspensiones ilegales de trabajo y las huelgas inmotivadas han disminuído considerablemente, pues la clase trabajadora ha respondido a los fines constructivos del Régimen. La Secretaría del Trabajo ha realizado esfuerzos para encontrar en cada caso concreto el punto de equilibrio entre el interés humano y vital de los trabajadores y el económico y productor de los patrones.<sup>1</sup>

Tal armonización evidentemente no representaba una fórmula igualitaria de trato; al estar inmerso en un determinado tipo de relaciones económicas, el Estado es su principal agente organizativo. Piénsese que la autonomía del Estado no quiere decir neutralidad frente a la correlación de fuerzas sociales.

Los conflictos laborales, de igual forma, sufrieron un proceso de burocratización. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social aparece como el gran eje de solución en las relaciones obrero-patronales, ahí se moldea todo un estilo de trato oficializado, en donde las soluciones aparecen como restablecidas. La reglamentación laboral reduce la lucha de clases a fórmulas que contemplan el horizonte político desde una óptica alejada. Además de que particulariza los casos según el tipo de conflicto, nunca desde la generalidad de su planteamiento. Las condiciones son, desde luego, extremadamente convenientes para la Administración Pública; es a todas luces preferible tratar casos por separado y reducirlos a relaciones jurídico-administrativas, que enfrentar a la gran masa en conflictos abiertamente políticos. Precisamente hacia este gran patrón organizativo tendía globalmente el Estado mexicano. La política de masas se hace minuciosamente particularista en las oficinas públicas.

Los contratos colectivos de trabajo son utilizados en este sentido. Aunque colectivos para los obreros y empleados son, al fin y al cabo, particulares por tratarse de una determinada empresa; en este caso no importa que sea pública o privada, lo importante es minimizar el problema dentro de la unidad donde se trabaja. No resulta casual, pues, que en estos años se haya puesto especial atención a los contratos colectivos.<sup>2</sup> En este terreno se entabló la gran lucha por el control del proletariado, toda demanda o inconformidad tendría que ser planteada a través de los mecanismos legales. La presión obrera quedaba regulada en las válvulas de seguridad del trámite burocrático y de las concesiones o restricciones a los contratos colectivos.

Otra forma de relación burocrática con los obreros fue la conducción de las demandas de vivienda, salud y seguridad a través de organismos creados específicamente

para tales fines, incluso no fue, ni es raro ver que las empresas interiormente cuentan con servicios de este tipo. Esto se puede observar en el contenido de los informes presidenciales en los que cada vez con más frecuencia se habló de los "logros" alcanzados por el gobierno para poner al servicio de los obreros hospitales, escuelas, centros deportivos, instalaciones sindicales, etcétera,<sup>3</sup> que aunque no fueran muchos eran sacados a la luz pública con toda la resonancia posible para justificar así las reformas sociales y un trato burocratizado con los trabajadores. Se explicaba la aparición de numerosas instituciones por el hecho de cumplir con los compromisos populares adquiridos; aunque tales instituciones más que servir al proletariado servían para acrecentar la ya de por sí dilatada red burocrática.

Aún más afectados que los propios obreros, lo fueron los campesinos, la política agraria se tornaba abiertamente favorable a la pequeña propiedad y a la concentración neolatifundista disfrazada. Ese fue el sentido de la reforma al artículo 27 constitucional, aunque oficialmente se decía que era para la protección y seguridad de los pequeños propietarios. Tan sólo en el primer año de gobierno se informó de la expedición de mil noventa y seis acuerdos de inafectabilidad que ampararon ciento ochenta y tres mil hectáreas.

La ganadería cobró un gran impulso con la aparición de créditos dedicados a esa actividad en los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, así como también por la expedición de certificados de inafectabilidad ganadera.

Con el fin de expandir la producción agropecuaria, Alemán creó la Comisión Nacional de Colonización encargada de estudiar y localizar terrenos susceptibles de explotarse para promover ante "particulares" su dotación.<sup>4</sup> La Comisión de Colonización también sirvió para reacomodar a campesinos sin tierra en zonas despobladas.

La agricultura comercial entró en plena época de auge. Los principales sistemas de riego se implantaron en zonas donde la alta rentabilidad era más probable, principalmente en el norte de la República, dando pie, de esta manera, a la agudización de las diferencias en el campo, por un lado un sector altamente modernizado, por otro una gran masa de campesinos en condiciones cada vez más difíciles, puesto que los mecanismos gubernamentales, aunque ligados a este sector, tendieron a la salvaguarda de la capitalización agrícola. Dentro de las áreas irrigadas, en 1940 correspondieron al ejido el 56% que disminuyeron en 48% en 1950 y 41% en 1960. El aumento de las áreas ejidales en estos mismos años se hizo a través de zonas de baja productividad, para dejar las mejores al cultivo privado.<sup>5</sup>

La concentración de la tierra puede testimoniarse al ver que en esos mismos años el 90% de los campesinos eran propietarios de menos de 5 hectáreas y abarcaban el 45% de la tierra laborable, el 1.4% poseían el 34% de extensiones mayores de 50 hectáreas, y tan sólo el 0.5% tenían títulos mayores de 400 hectáreas que representaban el 20.3% de los terrenos cultivables.<sup>6</sup>

Con la reforma al artículo 27 constitucional se legalizó la contracción de la reforma agraria y, particularmente, del reparto agrario. Se declaró como pequeña propiedad hasta 100 hectáreas en tierra de riego y 200 en temporal, y en algunos casos podría ser mayor. Con la inafectabilidad agrícola, comprendida en esta misma reforma constitucional quedaron garantizadas 7.5 millones de hectáreas, mientras que el reparto agrario tan sólo se hizo en 5.4 millones que, como ya se dijo, fueron en su mayoría tierras de baja calidad.<sup>7</sup>

Al calor del incremento de la agricultura comercial, las empresas transnacionales penetraron en este sector. Un caso ejemplificador lo fue la compañía Anderson-Clayton, que llegó a controlar gran parte de la producción algodонера, principal producto agrícola de exportación.<sup>8</sup>

Por lo que respecta al crédito agrícola el panorama era similar, de 1935 a 1940 los ejidatarios recibían el 4% del presupuesto federal y el Banco Ejidal el 90% de los créditos de las instituciones oficiales, para 1946-1958 disminuyeron su participación en el presupuesto federal al 1% y la participación del Banco Ejidal en el crédito oficial bajó al 62%.<sup>9</sup> No deja de ser significativo, dentro del crédito agrícola, el hecho de que a partir de 1947 el carácter del financiamiento cambió; anteriormente el crédito de avío tenía una participación mayor que el refaccionario, cosa que cambió en la fecha mencionada y fue síntoma indudable del incremento de la industrialización en el campo.

El sector financiero en general se expandía considerablemente en todas las actividades productivas, esta penetración le permitió no sólo ser impulsor, sino a la vez regulador del desarrollo industrial a través del financiamiento selectivo hacia determinados sectores que se consideraban prioritarios. Una de las leyes más importantes en este sentido fue la de Instituciones Generales de Crédito que constituyó el puntal de la orientación de la política crediticia mexicana. La aplicación de esta política tocaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y Nacional Financiera. Dentro de esta última quedó comprendida la relación financiera con el exterior.

Al terminar la segunda guerra mundial el sistema económico internacional se integró con mayor rapidez con la instauración de diversas instituciones dedicadas a este campo. La reunión de Bretton Woods, donde quedó formalmente concertado el nuevo orden, tuvo una influencia decisiva en todos los países del área occidental. México quedó comprendido en ese orden al firmar el convenio del Fondo Monetario de Reconstrucción y Fomento.<sup>10</sup> La incorporación a estos tratados se tuvo que dar en razón directa del propio desarrollo del sistema capitalista a nivel mundial; pero también por las condiciones marcadas en el plano nacional por la necesidad de promover el desarrollo interno. Así se explica por qué el endeudamiento externo en nuestro país se cuadruplicó. La dependencia del crédito exterior afectó las relaciones al permitir a los bancos internacionales influir en la determinación, destino y

contenido de los recursos comprometidos. La influencia externa se manifestó en las ramas financiera, industrial y comercial.

El desarrollo del capitalismo en México contempló la estrecha vinculación que adquiriría el capital nacional y extranjero en diversas empresas. Dada la alta capacidad tecnológica y financiera de los consorcios monopólicos, éstos tendieron a concentrar la formación de capital y el ahorro interno. Así se condicionó en la gran empresa al capital nacional atraído por las altas ganancias que reportaba una inversión en los campos manejados por ella, por lo general los más rentables. La penetración del capital extranjero aparte de la vía financiera encontró forma, también, en la instalación de empresas y subsidiarias monopólicas.

A pesar de la fuerza del capital extranjero, la determinación de la política mexicana pudo mantenerse dentro de parámetros —aunque restringidos— nacionalistas, es decir, protección y desarrollo de los recursos internos, sistemas arancelarios, legislación controladora del capital extranjero, establecimiento de precios y tarifas, protección aduanera, etcétera. La influencia extranjera en la estructura política tuvo límites muy precisos. El Estado supo utilizar inteligentemente el poder de las masas organizadas para contraponerlo a las presiones externas cuando así lo requería la salvaguarda de la posición gubernamental. Con mucha frecuencia las declaraciones de los líderes sindicales criticaron la penetración imperialista apegándose a la defensa de las instituciones de la Revolución. Y ya se sabe la estrecha vinculación que existió, desde aquellas épocas, entre la dirigencia sindical y el poder ejecutivo. El populismo y la burocracia mexicana caminan por la misma senda, y más cuando se trata de defender el nacionalismo.

La solidez del Estado mexicano, está cimentada en dos bases extremadamente firmes: la vinculación con las masas sociales y la organización de un extenso aparato burocrático, llámese en términos oficiales, las instituciones revolucionarias. Esto último parecía propagarse rápidamente partiendo de la pacificación, consolidación y desarrollo dentro del régimen al que había dado lugar la gesta de 1910.

En México, la administración pública como acción organizativa del Estado,<sup>11</sup> cobró un tono más firme frente a la sociedad al imponerse definitivamente como la mayor de las fuerzas, ya que incluso las representaciones populares se alinearon a esta tendencia.<sup>12</sup>

En el tiempo de Alemania contar con un aparato burocrático significó, además, contar con un gran apoyo para desarrollar el capitalismo mexicano. A Alemania se le achacado ser el presidente que más favoreció la actividad económica, esto, sin dejar de ser cierto, tiene que ser visto, también, a la luz de la capacidad para adaptar un sistema burocrático que cumpliera tales requerimientos. En todos los países se vio que el avance capitalista fue aparejado al crecimiento de las organizaciones burocráticas estatales.<sup>13</sup> Aparte de las múltiples funciones que ejerce sobre la sociedad, el

Estado capitalista no sólo fue diseñado para contrarrestar las crisis sino también para favorecer la concentración capitalista. Y esto resulta de suma importancia en países como México donde el desarrollo depende en buena parte de lo que el Estado pueda hacer. Por lo cual es posible afirmar que el capitalismo se adelanta o atrasa según las estructuras políticas en las que opera. Así, no solamente se trata de un hecho económico, y menos en países donde dado el atrofiamiento de los elementos económicos, el Estado tiene que erigirse como el primer promotor del desarrollo económico. Cuando se habla de algún logro obtenido por el Estado en este campo, tiene que pensarse en una movilización más o menos silenciosa de la Administración Pública.<sup>14</sup> La flexibilidad con que se produce esa movilización refleja asimismo el grado de desarrollo alcanzado por la burocracia, es decir, demuestra su capacidad para penetrar en los múltiples asuntos que se debaten en la sociedad. Como se trata de una organización unitaria que responde a criterios basados en el orden estatal, cualquier acción de carácter burocrático tiende inevitablemente a la centralización. La centralización burocrática en México también aportó cierta cuota de poder dentro del Estado, que precipitó sobre las instituciones una alta capacidad de movilización y control.

Bajo los anteriores razonamientos es posible comprender con más exactitud el giro que dio la política mexicana. Las decisiones que afectaron a las masas partieron de distintos centros estatales y no solamente del partido, quien por cierto se vio obligado a plegarse a estas decisiones. El control y la dirección política sobre las masas ya no quedaba como factor exclusivo de un órgano, en este caso el PRI, sino tenía que ser compartida por las instituciones gubernamentales, en las cuales el trato político fue inmediatamente trato administrativo. El crecimiento de la burocracia mexicana afectó el propio papel del partido,<sup>15</sup> lo que antes era uso particular de él, como la negociación y las alianzas con las organizaciones populares, hoy eran asuntos que se trataban en las oficinas públicas. La razón de peso era que en ellas se encontraban la posibilidad de resolución de las demandas. La Administración Pública actuó frente a las masas en dos sentidos: como dirección política y como dominio administrativo. La razón técnica invade la razón política, pero nunca se aparta de ella. Se sectoriza la vida social y se le hace entrar en los compartimientos de resolución burocrática. Los acontecimientos universales se particularizan.<sup>16</sup>

Al acaparar un poder de esta naturaleza la burocracia se aparta del espíritu general que la anima y manifiesta intereses propios. El poder político nacional sufre una deformación que lo parasita, sus propios ejecutores se convierten de transmisores entre la sociedad y el Estado, a elementos de sustracción de poder. La Administración Pública definida originalmente como la forma de relación entre la sociedad y el Estado, distorsiona sus objetivos. El que sabe manejar asuntos públicos sabe cómo manejar poder. Bajo la razón técnico-administrativa se esconde y determina la razón política. Ahí está el gran ropaje en el que enmascara la burocracia su actividad. Una forma de dominación que tiende a ser permanente y de difícil solución. La preeminencia de la Administración Pública, como se ha visto, parte de la solidez institucional.

Al iniciarse el periodo alemanista de inmediato se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946<sup>17</sup> que derogaba a su antecesora de 1939. Resolvía las necesidades de contar con una administración más acorde con el momento que se vivía. Comprendió trece secretarías y dos departamentos de estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y los departamentos Agrario y del Distrito Federal. Constituía esta Ley el eje central de la reorganización administrativa del alemanismo. Dos nuevas instituciones fueron creadas: Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La primera respondía a la necesidad de contar con un sistema organizado y coordinado de riego para el país.<sup>18</sup> Estuvo inspirada en las grandes obras hidráulicas de los Estados Unidos, en especial en el sistema estatal del valle del Tennessee. Por eso es que dentro de esta misma línea, en 1947, se establecieron las comisiones del Papaloapan y Tepalcatepec. Todo dentro del propósito de explotar los recursos hidrológicos dentro de un nuevo criterio de desarrollo regional. Se trataba de aprovechar esas cuencas integralmente. Las comisiones estaban facultadas para construir sistemas contra inundaciones, obras sanitarias, de riego, electricidad, vías de comunicación y centros de población.<sup>19</sup>

La otra institución creada por la ley de 1946, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa,<sup>20</sup> se encargó de la conservación y administración de los bienes nacionales, la contratación de las obras del Gobierno Federal y adquisiciones; también tuvo a su cargo la importante tarea de realizar estudios y sugerencias para el mejoramiento de la administración. A este respecto cabe señalar la importancia de la Dirección de Organización Administrativa de esta Secretaría. En ella se dio un cambio muy importante en el análisis de la Administración Pública, interiormente vista bajo la perspectiva legalista.<sup>21</sup> Lo novedoso fue que la Dirección de Organización Administrativa empezó a aplicar técnicas y estudios propiamente administrativos, para organizar de mejor manera el aparato público. Ello obedecía a la compleja forma que adquirieron las instituciones en las que la especialización era creciente; ya no sólo se requería del antiguo conocimiento jurídico, sino también de modernos sistemas de organización. Es en el sector paraestatal donde las características enunciadas se proyectan plenamente. Los aspectos esenciales de la economía estaban en sus manos: fertilizantes, ferrocarriles, hidrocarburos, siderurgia, sistema financiero, silvicultura, industria extractiva, etcétera.

La inversión pública, apoyó la construcción de infraestructura económica para proveer los diversos campos de actividad. A principios de esta administración la inversión pública representó el 55% de los egresos totales del gobierno y el 20% de la inversión bruta fija del país.<sup>22</sup>

La economía tuvo que adecuarse a las fluctuaciones monetarias propias de la posguerra: en 1947 el PNB creció solamente 1.2%, y el peso flotó en los años de 1948

y 1949 hasta que se fijó la paridad en \$8.65 por dólar. Sin embargo la industrialización tenía que seguir y con esto se aceleró la importación de maquinaria y materias primas.

La inversión extranjera entre 1947-1952 alcanzó el 25% de la inversión bruta fija privada que se incrementó para el periodo 1953-1958 al 40%.<sup>23</sup>

El capital financiero e industrial se vincularon estrechamente, relacionándose y determinándose mutuamente. el 40% de los recursos bancarios para 1947 se dedicaron para la industria. En 1951 esta correlación era del 50%.<sup>24</sup> No hay que olvidar que las operaciones industriales en gran escala dependen de la dinámica del financiamiento gubernamental. Aunque por una mala visión la iniciativa privada mexicana prefirió hacer operaciones a corto plazo en lugar de los grandes proyectos a largo plazo.

La acción gubernamental en la economía distó de ser una acción coordinada y planificada, más bien se dejó a lo coyuntural y eventual la creación de nuevas instituciones descentralizadas, lo que provocó dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial. Los problemas se resolvían según se presentaban sin un sentido previsor. Esta peligrosa falla redundó en forma contraria al sentido de verticalidad estatal, apenas resguardada por el poder presidencial, el que por lo cierto iba mermando en sus facultades según se fortalecía la estructura burocrática. El poder personal, aunque institucionalizado, perdió paulatinamente terreno frente a los cuadros técnicos especializados. La decisión técnico-administrativa podía ahora rebatir la decisión presidencial aunque viniera de "arriba". El presidencialismo encontraba un límite: la burocratización. El campo de control se perdía en la inmensidad del mundo burocrático. Este fenómeno poco estudiado, representa un conflicto dentro de la esfera estatal cuyos efectos se prolongaron sexenio a sexenio. La lucha sería visible sobre todo entre el aparato central y el descentralizado. Cabe recordar que el presidente tiene mucha más ascendencia sobre las secretarías y departamentos de estado que sobre los organismos descentralizados, y esto es, incluso, una cuestión jurídicamente establecida.<sup>25</sup>

En este contexto es donde tiene su razón de ser la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947.<sup>26</sup> El fin de esta ley era tratar de sujetar al sector paraestatal a los lineamientos marcados por la política general del ejecutivo. Resulta obvio decir que ya para entonces el control sobre tantas instituciones, dedicadas a aspectos tan disímboles resultó verdaderamente difícil. Más aun cuando la supervisión fue encargada a una sola comisión, recientemente creada para tal fin, era la Comisión Nacional de Inversiones que comenzó a funcionar dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resulta ilógico pensar que esta comisión pudiera con toda una rama de la jerarquía burocrática. Por eso su labor más que de coordinación y de fijación de normas, fue la de asegurar un adecuado funcionamiento administrativo y la vigilancia global.<sup>27</sup> Las facultades que otorgó la Ley para el Control de los Organismos Des-

centralizados y Empresas de Participación Estatal a la Secretaría de Hacienda fueron: 1. pedir estados financieros; 2. revisar, vetar o reformar los planes anuales de estos organismos para sus operaciones e inversiones; 3. realizar toda clase de auditorías; 4. verificar todas las facturas antes de su pago y cancelar cualquier compra cuando lo creyera necesario; 5. introducir innovaciones en la organización y funcionamiento, y 6. autorizar la cancelación de créditos a estas instituciones.<sup>28</sup>

Debido a las limitaciones con las que nació la Comisión Nacional de Inversiones tuvo una vida efímera y al año siguiente de su creación desapareció. En 1952 apareció el llamado Comité de Inversiones que vino a ocupar el lugar dejado por la antigua comisión, aunque con mayores atribuciones sobre el aspecto de coordinación. Este nuevo comité estuvo integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda, y la Secretaría de Economía; pero seguía subordinada a la primera, hasta que en 1954, se tomó la acertada decisión de transformarla en Comisión de Inversiones sujeta directamente a la oficina del presidente de la República. Las anteriores deficiencias de los organismos predecesores vinieron en cierta forma a solucionarse con esta nueva ubicación y con el señalamiento de más y mejores atribuciones como fueron las de: 1. planear el gasto público; 2. señalar prioridades y jerarquías de proyectos; 3. programar las inversiones del sector público; 4. concentrar información proveniente de instituciones centrales y descentralizadas; 5. supervisar el buen funcionamiento administrativo.<sup>29</sup> Además de estas funciones ninguna dependencia podía invertir sin la previa anuencia de la Comisión, que por supuesto tenía que contar con el visto bueno del presidente. Al situar la Comisión al lado del jefe del ejecutivo, éste contó con un poderoso instrumento de control administrativo y político sobre la Administración Pública. Ya no era posible depender de la decisión unipersonal, tenía que contarse ahora con el auxilio de especialistas y técnicos que apoyaran y dieran forma al mandato presidencial. Era, en última instancia, la lucha entre la dispersión y la centralización burocrática.<sup>30</sup> La fuerza principal de la Comisión residió en su ubicación; años después, en 1958, la labor desarrollada dio lugar a la creación de la Secretaría de la Presidencia, que también se ubicó dentro de los esfuerzos por organizar una acción global.

Mientras todo esto iría ocurriendo en los años subsiguientes, la ley de 1947 representaba uno de los primeros pasos que se daban para controlar el impresionante desarrollo del sector paraestatal, ubicado ya en una gran cantidad de áreas económicas, que por orden de importancia eran las siguientes: 1. industrial, comercial y pesquera; 2. agropecuaria y forestal; 3. beneficio social, y 4. comunicaciones y obras públicas.

En el periodo de 1946 a 1958 se crearon importantes empresas como: Cía. de Terrenos del Río Colorado, S.A. (1946); Banco Nacional Monte de Piedad (1946); Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. (1946); Departamento de la Industria Militar (1947); Banco Nacional Cinematográfico (1947); Ingenio Independencia, S.A. (1947), Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1947); Industria

Petroquímica Nacional, S.A. (1949); Henequén del Pacífico, S.A. de C.V. (1950); Patronato del Ahorro Nacional (1950), Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (1950); Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (1950); Diesel Nacional, S.A. (1951), Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V. (1951); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952); Ingenio Rosales, S.A. (1953); Comisión Nacional de Valores (1953); Comercial Mexicana, S.A. de C.V. (1954); Instituto Nacional de la Vivienda (1954); Comisión Nacional de Energía Nuclear (1955); Consejo de Recursos Naturales no Renovables (1955); Comisión Nacional de Seguros (1956); ZINCAMEX, S.A. (1956); Bienes Raíces Industriales, S.A. de C.V. (1957), y el Instituto Mexicano del Café (1958).<sup>31</sup>

Como anteriormente se mencionó, la creación de empresas estatales presupone una estrecha vinculación con el sector empresarial para entrelazar el proceso de industrialización. "El hecho de que el Estado mexicano desarrolle amplias funciones empresariales ha creado necesariamente una enorme red de relaciones de tipo económico entre éste y la iniciativa privada, a la que corresponde una estrecha relación de tipo político; es decir, ambos tienen la necesidad de mantener un diálogo permanente en torno de los mayores y más diversos problemas del país".<sup>32</sup>

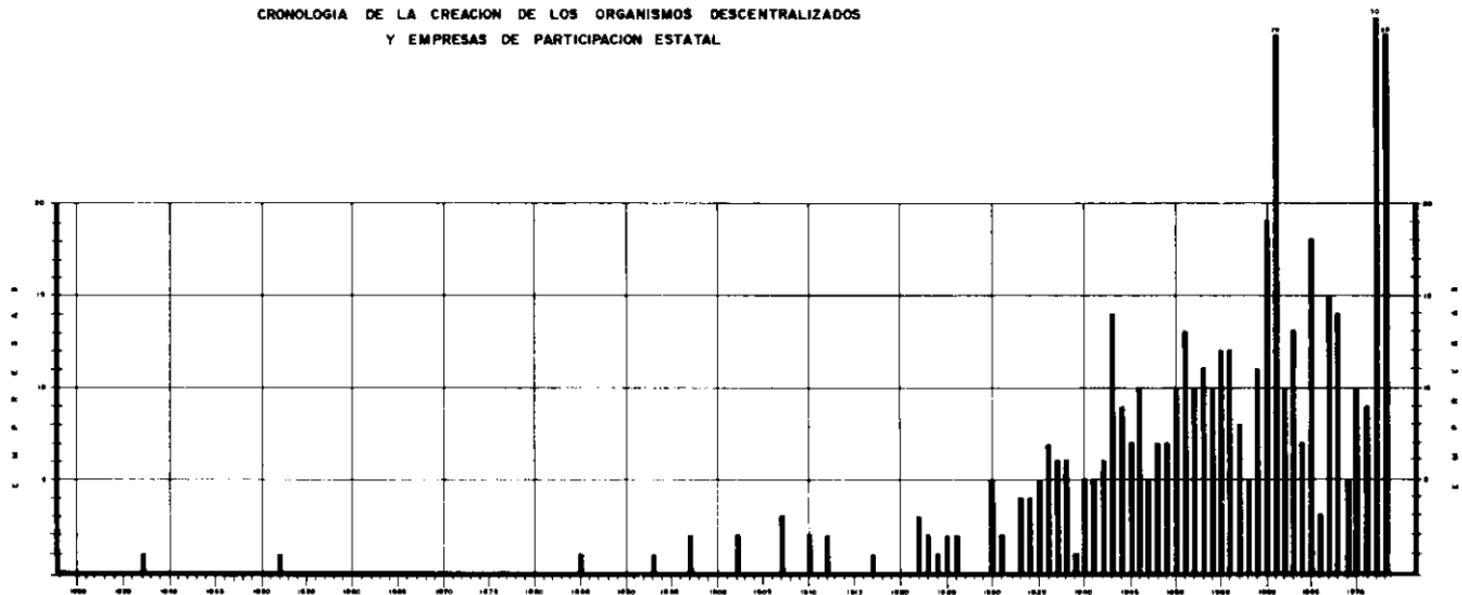
La creciente amplitud del sector público descentralizado se puede apreciar en los siguientes cuadros que muestran cronológicamente su desarrollo.

#### CREACION DE ORGANISMOS Y EMPRESAS POR PERIODOS CONVENCIONALES

Periodos	Empresas de Participación Estatal	Organismos Descentralizados	TOTAL
1917-1921	2	—	2
1921-1930	8	2	10
1930-1933	6	—	6
1934-1940	29	10	39
1940-1945	37	14	51
1945-1950	30	20	50
1950-1959	65	36	101
1960-1970	105	27	132
1970 a la fecha (Nov. 72)	13	15	28
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>124</b>	<b>419</b>

FUENTE: Carrillo, Castro, Alejandro, op. cit. gráfica 11.

CRONOLOGIA DE LA CREACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL



ELABORADO EN LA SECRETARIA DE ECONOMIA  
FORMADO DE BASES PARA EL PROYECTO DE LEY DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE 1977

Se puede observar cómo el crecimiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal corre paralelo a la política de industrialización, sobre todo a partir de 1946.

Es importante destacar además, que las empresas estatales de mayor peso en la economía, entre 1950 y 1959, sufrieron reestructuraciones profundas a fin de adecuarlas al desarrollo industrial; es el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, Universidad Nacional y Nacional Financiera. Esta última se constituyó en la institución más importante para la creación de empresas estatales o de participación estatal. Además de sus funciones de financiamiento y promoción, tuvo bajo su responsabilidad la concertación de créditos con el exterior y el fortalecimiento del mercado interno de valores. De un saldo de créditos de 146.1 millones de pesos en 1942, pasó a 9,902.6 millones en 1959.<sup>33</sup> Este aumento de la capacidad financiera de Nafinsa estuvo moldeado en cierta manera por la política de apoyo a las nuevas industrias, en especial a las medianas y pequeñas, en 1953 se formó un fideicomiso de \$50 millones, el llamado Fondo de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña que administró la Financiera.<sup>34</sup>

Por otra parte, conjuntamente con otras instituciones bancarias, en 1952, por primera vez en la historia bancaria del país, fue posible que los créditos destinados a la producción, 50.3% del total, fueran superiores a los destinados a otras actividades 49.7%.<sup>35</sup> Coadyuvó a esto la expedición de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

A partir de 1948 Nafinsa cambió los criterios de acción hacia la producción de electricidad, las comunicaciones y el transporte, reequipamiento de los ferrocarriles, implantación de sistemas de irrigación, producción de fertilizantes, e importación de maquinaria.<sup>36</sup>

La expedición de certificados financieros fue uno de los mejores canales para allegarse recursos, pues aseguró la confianza del inversionista a través del compromiso de garantizar la liquidez de los valores. Por este medio se estableció un activo mercado de certificados que primero fue acaparado por las compañías de seguros, los bancos y algunas firmas comerciales; pero, posteriormente, los pequeños inversionistas formaron un grupo bastante dinámico dentro del movimiento de valores certificados.<sup>37</sup> "En 1951 había en circulación certificados por un valor total de 914 millones de pesos, de los cuales el 35% estaba en manos de inversionistas comerciales e industriales, el 9% en manos de compañías aseguradoras, y los individuos particulares poseían el 32%, en tanto que el restante lo tenían los bancos."<sup>38</sup>

La consolidación de las empresas desarrolladas bajo su amparo constituía otro de los aspectos más cuidados dentro de su administración.<sup>39</sup> Aunque no es parte directa de su incumbencia, sí dirigió importantes recursos para la expansión del sistema de comunicaciones y transportes, dentro de lo cual resaltan los ferrocarriles. En 1951

se compraron las últimas dos líneas que quedaban en poder de extranjeros: Ferrocarril Sud-pacífico de México (2,573 Km) y Ferrocarriles del Noroeste de México (575 Km), estas compras representaron a su vez la nacionalización completa de la industria y los servicios ferroviarios.<sup>40</sup> En ese mismo año el personal del sistema ascendió a 96,811 personas, en 1942 eran 68,000.<sup>41</sup>

Las deficiencias administrativas han sido uno de los males crónicos de Ferrocarriles Nacionales. Los malos manejos y la corrupción de la empresa y el sindicato mermaron paulatinamente sus operaciones. Se dice que entre 1952 y 1958 la empresa perdió dos millones de pesos, entre otras razones por la inmensa nómina de "personal de confianza" de la gerencia. En 1958, 371 millones de pesos fueron gastados sin justificación alguna.<sup>42</sup>

En los primeros años de su gobierno, Alemán se preocupó del estado administrativo y financiero de los ferrocarriles al grado de que formó una comisión especial encargada del asunto; él mismo decía:

La atención del problema de nuestros ferrocarriles es de suma trascendencia para la economía nacional. El sistema atraviesa por condiciones sumamente difíciles, por lo que con carácter de urgente se designó una comisión integrada por representantes de las secretarías de Hacienda y Comunicaciones, del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros y de la Gerencia de los Ferrocarriles Nacionales, para buscar un equilibrio en su situación financiera.<sup>43</sup>

Las luchas obreras que tuvieron lugar en 1958 se debieron en gran parte a la pésima situación que guardaba la institución. En un principio las presiones se centraron en la discusión por sanear las relaciones laborales y administrativas internas, que después derivaron en un abierto conflicto de carácter nacional. Este antecedente es digno de tomarse en cuenta dentro del estudio y la acción de la lucha de clases; frecuentemente el control de los conflictos proletarios es ejercido dentro de las propias empresas a través de los canales administrativos: concesiones salariales, contratos colectivos, reajustes escalafonarios y reglamentos de trabajo. El movimiento ferrocarrilero fue presa de este sistema de control, hasta que por debilidad de la institución, trascendió al plano nacional y dentro de un conflicto político en el que tuvieron que intervenir otras instancias administrativas. Durante fines de 1958 y principios de 1959 la inestabilidad política se dejó sentir. La madurez organizativa de los ferrocarrileros logró poner en jaque a todo el aparato de Estado, quien tuvo que echar mano de todos sus recursos para reprimir el movimiento. Por ahí aparecieron la CTM y sus líderes,<sup>44</sup> conjugados con las autoridades de la Secretaría del Trabajo para hacer frente común al peligro de un movimiento autónomo que día a día adquiría una mayor conciencia,<sup>45</sup> y que se les había escapado de los límites de seguridad burocrática; ahora el problema era abiertamente político y tenían que ponerse a funcionar otros mecanismos.

Los conflictos, aunque de menor orden, se dejaron sentir también en Petróleos Mexicanos, ahí también se entabló una lucha por la solución de demandas laborales,

pues no se había logrado un grado satisfactorio de uniformidad en las condiciones de trabajo, salarios y sueldos. En 1946 la empresa presentó demanda ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para poder reducir la nómina excesiva de personal. Pero los problemas encontraron solución al conceder a los trabajadores mejoras sucesivas en los contratos colectivos de 1947, 1949 y 1951: pago del 100% de salarios para vacaciones, subsidios para renta de casa y aumento de seguros de vida y pensiones escolares. Además del aumento de los sistemas asistenciales y de salud con los que contó la propia empresa.<sup>46</sup>

La disminución de las asperezas fueron aparejadas al extraordinario auge de la producción petrolera en esos mismos años: a comparación del periodo 1941-1946 en donde se produjeron 245.907,007 barriles, entre 1947 y 1952 se produjo una notable expansión hasta llegar a 412.279,996 barriles, para estabilizarse de 1949 a 1954 en 451.300,000 barriles.<sup>47</sup> A pesar de la alta productividad y del auge de la explotación petrolera los precios se mantuvieron estables para poder subsidiar a la economía privada.

La industria eléctrica también dio signos de un vertiginoso desarrollo, aumentó en este periodo en 60% (8.1%) anual.

La producción siderúrgica de Altos Hornos de México se ampliaba y modernizaba, pasó de 4,341 toneladas en 1944 a 75,195 toneladas en 1947 y a 135 mil en 1952.<sup>48</sup> Sus productos se utilizaron en Pemex, Comisión Federal de Electricidad, fabricación de muebles, calderas de locomotoras, vagones y tanques, tubería de agua, conductores eléctricos, utensilios de cocina, línea blanca, etcétera.<sup>49</sup>

La actividad siderúrgica se complementó con la instalación, durante el periodo de Ruiz Cortines, del complejo industrial de Ciudad Sahagún, quien al respecto informó:

Ha proseguido la integración de Sahagún, Hidalgo, nuevo e importante centro industrial del que forma parte Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, y Fábrica Nacional de Maquinaria Textil. La última inaugurada en junio, producirá anualmente 3 mil 600 telares y 120 mil husos. La aplicación de la constructora de carros capacitará para fabricar en el país las puertas, frentes y techos, ahora importados.<sup>50</sup>

La intervención del Estado en el comercio fue instrumentada por medio de la CEIMSA a quien se le encargó la liquidación de la Nacional Distribuidora y Reguladora en 1949, para poder diseñar en forma única el abastecimiento y la regulación de precios de productos agrícolas básicos. La CEIMSA comenzó a funcionar en 1937 como extensión comercial del Banco de Comercio Exterior. Al quedar como empresa estatal encargada del comercio sus funciones fueron: 1. adquirir y disponer de toda clase de mercancías y productos de exportación o importación o aquéllos cuya adquisición esté relacionada con las operaciones del comercio exterior; 2. ejecutar

comisiones, órdenes y actos de intermediación comercial relacionados con el comercio extranjero; 3. efectuar contratos para alquilar, arrendar, abastecer y almacenar mercancías y negociar los papeles de crédito correspondientes; 4. establecer y suministrar servicios que tengan como fin el estímulo, desarrollo y organización del comercio internacional de México; 5. adquirir toda clase de bienes muebles e inmuebles para su funcionamiento, y 6. realizar cualesquiera, otros actos, contratos, operaciones o empresas relacionadas con las actividades enumeradas.<sup>51</sup> En la política de desarrollo estaba también comprendida la industrialización agrícola, de tal manera que se acordó el establecimiento de la empresa Maíz Industrializado (MINSA), ampliamente relacionada con la CEIMSA en la distribución de este producto. En algunos casos fue necesario crear empresas especiales para asuntos industriales y comerciales, dado el tipo de producto trabajado; es el caso de Industrial de Abastos, S.A. cuyas operaciones se iniciaron en 1954 durante la administración de Ruiz Cortines, para garantizar el abastecimiento de carne en el Distrito Federal.

El fortalecimiento de la CEIMSA no dejó de tener implicaciones políticas, el comercio organizado rápidamente empezó a atacar al Estado acusándolo de intervencionista. Estos conflictos fueron palpables sobre todo al iniciarse el sexenio 1952-58, cuando la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) acusó al Estado de falsear el contenido de la (Constitución) al entrometerse en campos propios de la iniciativa privada. Atrás de esto había toda una justificación de la actividad de la CEIMSA, debido al alza del costo de la vida y la inflación el Estado no podía dejar en manos de los comerciantes el abastecimiento del país.<sup>52</sup> El ocultamiento de mercancías y el acaparamiento eran hechos cotidianos. Llegó a tanto el problema que se discutió la creación de una Secretaría de Abastos.

Por medio de expendios y camiones, la CEIMSA trató de contrarrestar la especulación comercial. Paralelamente la Secretaría de Economía anunció diversas medidas de control como multas, cárcel y hasta clausuras de establecimientos. Se llegó a multar a la Nestlé y a la Anderson and Clayton.<sup>53</sup> En cierta medida los problemas comerciales fueron propiciados por la devaluación de 1954, en la cual el peso alcanzó la paridad de \$12.50 por dólar.

La actividad de la CEIMSA llegó hasta la participación en conflictos laborales; los trabajadores afiliados al Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Eléctrica se declararon en huelga a mediados de 1954, y para mediar en esa huelga el presidente ordenó que la CEIMSA proporcionara ayuda alimenticia a los trabajadores.<sup>54</sup> A la postre el sindicato aceptó el 16% de aumento y se reincorporó a sus labores.

Esto formaba parte de toda una estrategia política con la que entraba a la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, en la cual también se incluía la puesta en marcha de una campaña contra la corrupción y la inmoralidad burocrática, y la proclamación de un estilo honesto para manejar los asuntos públicos. Era el afán por conseguir una nueva imagen, tan deteriorada por las corruptelas del sexenio anterior. Para ganarse

la adhesión empresarial, se programó toda una política de incentivos económicos, estímulos fiscales y ampliación de los servicios crediticios.

Por acuerdo presidencial de 1954 fue formado el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, que actuó en dos campos fundamentales: la agricultura y la industria. El Consejo estuvo integrado por representantes de las principales organizaciones empresariales y obreras. Con el fin de apoyar la producción agrícola, también se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura con un capital inicial de 100 millones de pesos.<sup>55</sup>

Los primeros años de gobierno ruizcortinista, en los que se había visto una gran agitación e inestabilidad, entraron en 1955 en un periodo de calma, en donde las organizaciones populares pudieron aglutinar las tendencias disidentes y proclamaron su apoyo total al jefe de la nación, de igual forma los comerciantes, industriales y financieros, inquietos en los primeros momentos, volvieron a convencerse de las bondades del sistema, hábil protector de sus intereses. El otorgamiento del voto a la mujer fue otra de las novedades del gobierno de Ruiz Cortines.

En esta administración se afianza el control burocrático hacia los grupos populares, los conflictos obreros y campesinos entran definitivamente en esta línea, ya lo hemos visto por ejemplo en el caso ferrocarrilero, que se repitió en múltiples ocasiones en todo el país. Hay un hecho significativo sin embargo: la declaración oficial de que la reforma agraria no se limita al reparto de tierras sino también a toda una estructuración económica y jurídica con alcances sociales y políticos.<sup>56</sup> A pesar de la declaración oficial, ésta no cambió en absoluto la problemática del campo mexicano.

Las instituciones fundamentales siguieron siendo los Bancos Agrícolas y Ejidal que se independizaron del Banco de México, quienes otorgaron en el bienio 1954-1955 créditos por 878 millones de pesos. Hubo por lo menos el intento de apegar la política gubernamental en el campo a los dictados del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional para equilibrar la relación entre la agricultura y la industria, aunque los logros fueron realmente nulos. Al igual que en el sexenio anterior se deslindaron terrenos federales baldíos para reubicar a la población sobre el territorio nacional, los estados preferidos por este proyecto fueron: Baja California, Sonora, San Luis Potosí, Chiapas, Guerrero, Tabasco y Yucatán.<sup>57</sup>

Los bancos empezaron a descentralizar sus servicios, por lo cual aumentaron las operaciones de los Bancos Regionales en los estados de Guanajuato, Jalisco y Veracruz.<sup>58</sup>

Oficialmente el gobierno aceptaba la coexistencia equilibrada de los ejidos y la pequeña propiedad, aunque tras bambalinas se dio toda la anuencia al *neolatifundismo*, cosa que no escapaba a nadie; bastaba ver cual había sido la política de localización de los mejores sistemas de riego.

En el aspecto obrero, Ruiz Cortines insistió constantemente en la creación de un programa de empleo para combatir el bracerismo por medio de una Comisión Intersecretarial integrada para tal efecto.

Por medio de los contratos colectivos fue regularizada la relación con los trabajadores de las industrias mineras, siderúrgica, petrolera, eléctrica, cinematográfica, textil y hulera, así como con los trabajadores telefonistas.<sup>59</sup>

Por medio de los programas de vivienda popular y de prestación de servicios asistenciales, el Estado contó con un valioso instrumento de manipulación frente a los trabajadores; donde su otorgamiento obedeció a factores de orden político, para atender aquellas presiones venidas de los grupos más combativos y que representaban un peligro para la buena marcha de los negocios. Aunque es de hacerse notar la sensible ampliación de los servicios del IMSS en comparación con el sexenio anterior. En su último informe de gobierno, Ruiz Cortines se refería al tema en los siguientes términos:

El Seguro Social operaba en 1953 en nueve entidades federativas; desde 1958 funciona ya en toda la República; en 1953 la población amparada era de un millón 141 mil personas; a la fecha asegura a 2 millones 564 mil, incluidos 219 mil campesinos.

139 clínicas urbanas funcionan en la actualidad; en 1953 había 42. También se establecieron 87 clínicas rurales. Existían 19 hospitales con un mil 698 camas en 1953; ahora tenemos 105 con 7 mil 410 camas. La inversión total en construcciones y equipos en el sexenio fue de \$242 millones.<sup>60</sup>

Uno de los logros incuestionables de este sexenio fue la ampliación de los servicios asistenciales, así como también la unificación de los esfuerzos para dotar a la población de viviendas; los programas de la Dirección de Pensiones, Seguro Social y los bancos Hipotecarios y del Ejército y la Armada fueron coordinados por medio del recientemente creado Instituto Nacional de la Vivienda.<sup>61</sup>

El finalizar el sexenio 1952-58 el país tenía ya una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión aunque con lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pasada maquinaria burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de los servicios esenciales. Al lado del "milagro mexicano" veíase la imagen dramática de un país con diferencias abismales. Abríase así una nueva etapa en el discurso oficial que aceptaba todas estas diferencias y que proponía un nuevo proyecto para solucionarlas: "el desarrollo estabilizador".

## NOTAS

## CAPITULO III

- <sup>1</sup> *México a través de los informes presidenciales (la política laboral)*, p. 84.
- <sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 85 y 87.
- <sup>3</sup> *Ibid*, p. 90 en el último informe Alemán daba cuenta de la construcción de las secciones sindicales de México, Azcapotzalco, Ebanco, Cerro Azul y Naranjo así como del centro deportivo en Azcapotzalco, la Escuela de Salamanca y el Instituto Tecnológico de Ciudad Madero.
- <sup>4</sup> *México a través de los informes presidenciales (la política agraria)*, p. 132. No deja de ser significativo el asunto de recalcar la promoción ante los "particulares", ya que como es sabido, en esta época el trabajo colectivo sufrió un gran retroceso.
- <sup>5</sup> *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 89.
- <sup>6</sup> *Idem*.
- <sup>7</sup> *Ibidem*, p. 88.
- <sup>8</sup> *Ibid*, p. 82.
- <sup>9</sup> *Ibid*, p. 91.
- <sup>10</sup> *Manual de Organización del Gobierno Federal I, II*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, p. 127, para este mismo tema ver Goodspeed, Stephen *op. cit.*, p. 153.
- <sup>11</sup> Marx, Engels, *Manuscritos de París Anuarios Francoalemanes 1844*. Ed. Grijalbo, Barcelona, 1978, p. 236. La definición de la administración como la acción organizativa del Estado es una de las pocas definiciones que Marx dio sobre este punto, está tomada de un artículo que escribió para criticar la concepción de Ruge, que escribió bajo el seudónimo del "prusiano", sobre el aparato de Estado.
- <sup>12</sup> La fuerza de la burocracia frente a otro de organizaciones consiste en la superioridad técnica. Al respecto Weber decía: "La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización". Weber, Max, *Economía y Sociedad*, T. II. Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 730; Jacoby, Henry, *La Burocratización del Mundo*, Ed. Siglo XXI, México, p. 220.
- <sup>13</sup> En este punto son coincidentes los análisis hechos por Marx y Weber, ver, Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Marx, Engels, *Obras escogidas*, Ed. Progreso, Moscú, pp. 170-171; Weber, *op. cit.*, p. 731.
- <sup>14</sup> Otros elementos que confluyen para concentrar poder burocrático son el acopio de información y la especialización y profesionalización de los cuadros. Marx había estudiado ya el fenómeno que se presenta con la especialización y el ritual al que da lugar, decía: "La burocracia es el círculo del que nadie puede escapar. Esta jerarquía es una *jerarquía del saber*. La cabeza remite a los círculos inferiores, la preocupación de comprender los deta-

lles, y los inferiores creen que la cabeza es capaz de comprender lo general. Así se engañan mutuamente". Marx, *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*. Ed. Grijalbo, México, p. 61.

- 15 Así se explica el cambio de nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. El cambio de denominación dejaba ver la nueva orientación en el sentido de ser una institución mantenedora del *statu quo* más que una organización de cambio. Furtak, Robert K., *El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México*. Ed. FCPyS-UNAM, México, 1978, pp. 45-46.
- 16 Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, p. 337. Von Mises, *Bureaucracy*. New Haven and London, Yale University press, pp. 74-76. Para el mismo tema del papel político de la burocracia ver Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 170.
- 17 D.O. 21 de diciembre de 1946, González F., José, *antecedentes y comentarios...* p. 343.
- 18 En el artículo 10o. de esa ley se decía que quedaba bajo su jurisdicción los asuntos relativos a la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidrológicos y la construcción de obras de riego.
- 19 *México a través de los informes presidenciales (la obra hidráulica)*, p. 143. La obra hidráulica de Alemán vista así, parece tener una importancia similar a las anteriores administraciones, sin embargo no fue así; con la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, los recursos hidrológicos, especialmente a través de la construcción de presas, fueron explotados con más celeridad. Sirva como ejemplo la enumeración de algunas obras de las que daba cuenta Alemán en 1948: "En Baja California en las presas Morelos y canales del río Colorado; en Coahuila, en las de la región lagunera; en Chihuahua, en las de la presa de Las Vírgenes, en la presa de Tintorero y en las de Valle de Juárez; en Guanajuato, en la presa de Solís y su canal alto de Salamanca; en Hidalgo en las de la presa de Endhó; en Jalisco en las del Bajo Lerma y en la presa de Cuarenta; en el estado de México, en la presa de Jilotepec; en Michoacán en las de Morelia y Queréndaro, en las de Zamora y en las de Zacapu; en Oaxaca en los canales de Tehuantepec; en Puebla en los canales de Valsequillo; en Querétaro en los canales de San Juan del Río; en Sinaloa en la presa de Sanalona y sus canales y en el canal SICAE del río Fuerte; en Sonora, en la gran presa sobre el Río Yaquí; en el canal de Tesia, en el río Mayo; en la presa del río Altar y en la presa Abelardo Rodríguez o de Hermosillo, en cooperación con el gobierno del Estado; en Tamaulipas, en los canales del bajo río San Juan y del bajo río Bravo y en los canales altos y bajos del río Frío; en Veracruz en los canales del río de la Antigua; en los canales de Martínez de La Torre y en la desecación de la ciénega de la Boticaría; en Zacatecas, en cooperación con el gobierno del Estado, en las presas de Trujillo y Excamé". Para la creación de las comisiones hidrológicas: Cueto, Héctor Hugo del, *Alemán, Historia de un Gobierno*. México, 1954, p. 72.
- 20 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Art. 15. Es importante recordar que esta Secretaría tiene su antecedente en la Dirección del mismo nombre que radicó en la Secretaría de Hacienda. López Alvarez, Francisco, *La Administración Pública y la vida económica de México*. Ed. Porrúa, México, 1956, p. 109.
- 21 *Ibidem*, pp. 109-110.
- 22 *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 80.
- 23 *Ibidem*, p. 86.
- 24 *Ibid*, p. 92.

- <sup>25</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1971, pp. 168-170, 203.
- <sup>26</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *10 años de planificación y administración pública en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1974, No. 2, p. 18.
- <sup>27</sup> Patton, Glade, *op. cit.*, p. 377. La subordinación de la Comisión Nacional de Inversiones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue formalizada en el D.O. 31 de enero de 1948.
- <sup>28</sup> *Ibidem*, p. 378
- <sup>29</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, pp. 18-19; Carrillo Castro, Alejandro, "Las empresas públicas y la Reforma Administrativa", en, Alegría, Rosa Luz, et. al. *Empresas Públicas* Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, pp. 26-27. Existe una gran similitud entre las funciones de la Comisión de Inversiones de 1954 y la actual Coordinación General de Estudios Administrativos, debido a que las dos han sido apoyo del Presidente de la República y han tratado, asimismo, de definir políticas globales para la totalidad de la Administración Pública. Su principal objetivo es el de subordinar a las tendencias desarticuladoras a la más alta esfera del poder nacional. Salinas Lozano, Raúl, "Comisión de Inversiones", en, *Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal* (autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 327-331.
- <sup>30</sup> La lucha contra el particularismo y la dispersión es uno de los fenómenos más antiguos y es donde la burocracia trata de consolidar su situación como fuerza organizativa de la sociedad y del Estado, por tanto el tema no es nuevo sino se remonta a los orígenes mismos del Estado moderno. Weber, Marx, *El Político y el Científico*. Ed. Alianza Editorial, España, pp. 91-93. En los estados altamente burocratizados la lucha contra las tendencias separatistas no sólo se da frente a la sociedad, sino también al interior de las estructuras administrativas.
- <sup>31</sup> *El Perfil de México en 1980*. Vol. I Ed. Siglo XXI, México, Cuadro A-3, México: organismos y empresas establecidos por el sector público (por decenios), pp. 194-196.
- <sup>32</sup> Alcázar, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 2.
- <sup>33</sup> Campos Salas, Octaviano, *op. cit.*, p. 96. En la reforma de 1947 se le declaró agente del gobierno federal para asuntos de empréstitos. Cueto, Héctor Hugo del, *Miguel Alemán, Historia de un Gobierno 1946-1952*. México, 1974, p. 32.
- <sup>34</sup> Patton, Glade, *op. cit.*, p. 416.
- <sup>35</sup> Cueto, Héctor Hugo del, *op. cit.*, p. 33.
- <sup>36</sup> Hanson, A.H., *La Empresa Pública y el Desarrollo Económico*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 168.
- <sup>37</sup> *Ibidem*, p. 169.
- <sup>38</sup> Aubrey, Henry G., México: Rapid Growth., p. 537, *Idem*.
- <sup>39</sup> Entre otras: Altos Hornos de México, Atenquique, diversos ingenios azucareros, Cobre de México, Celanese Mexicana, Industria Eléctrica de México y Ayotla Textil. *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 97.

- 40 Cueto, Héctor Hugo del, *op. cit.*, p. 50.
- 41 Patton, Glade, *op. cit.*, p. 477.
- 42 El Nacional, 10 de mayo de 1959, en, Pellicer de Brody, Olga y Reina, José Luis, *El afianzamiento...*, p. 197.
- 43 *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 98.
- 44 Pellicer y Reina. *Idem.*
- 45 *Ibidem*, p. 102.
- 46 Patton, Glade, *op. cit.*, p. 439.
- 47 *Ibidem*, p. 441.
- 48 *Ibid*, p. 496.
- 49 *Idem.*
- 50 *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 113.
- 51 Gobierno de México, Directorio del Gobierno Federal, 1950, p. 434, en, Patton, Glade, *op. cit.*, p. 488.
- 52 Pellicer y Reina, *op. cit.*, pp. 22-23.
- 53 *Ibidem*, p. 88.
- 54 *Ibid*, p. 99.
- 55 López Alvarez, Francisco, *op. cit.*, pp. 188-189.
- 56 Primer informe de Adolfo Ruiz Cortines, en *México a través de los informes presidenciales (la política agraria)*, p. 141.
- 57 *Ibidem*, p. 147.
- 58 *Idem.*
- 59 *México a través de los informes presidenciales (la política laboral)*, pp. 91-93.
- 60 *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 118.
- 61 *Ibidem*, p. 119.