

## CAPITULO II

### LA APARICION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

1. Las funciones administrativas del Estado y los antecedentes de la empresa pública de la Revolución.
2. La década de la violencia.
3. El sonorismo.
4. El cardenismo.
5. El avilacamachismo: el proyecto definitivo.

## II. LA APARICION HISTORICA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

### 1. LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y LOS ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PUBLICA DE LA REVOLUCION

En la trayectoria del Estado mexicano, se advierte el surgimiento de las cuatro funciones administrativas que se identifican en la evolución que ha registrado el estado capitalista durante los siglos XIX y XX, al transitar del rol de policía al de agente y rector de la economía.

En el caso mexicano, sin embargo, la diversificación de esas funciones administrativas no responden exactamente al patrón al que se sujetó ese tránsito en el capitalismo desarrollado cuando el Estado caminó del abstencionismo a la intervención económica. En México el poder público siempre tuvo una fuerte injerencia en la economía y en la vida social, como resultado del esquema colonial de aliento mercantilista que impuso la metrópoli a la Nueva España<sup>1</sup> y que sería fortalecido con las reformas modernistas de los Borbones, las cuales intentaron incrementar los beneficios metropolitanos a través del desarrollo económico de la Colonia, así como del crecimiento y la reforma de su aparato administrativo.<sup>2</sup> La prolongación del mercantilismo y la lejanía y magnitud de la Nueva España dan lugar a que la Administración sea compleja, desordenada, burocrática, laberíntica, casuística, conciliar y, por ende, ineficaz.<sup>3</sup> Las características peculiares de la Colonia obligaron al Rey a dotarla con una Administración relativamente descentralizada que dividía el poder entre diversos órganos (Virrey, Audiencia, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores) y que obstaculizaba la función pública.

Los Borbones, con sus reformas económicas y administrativas, buscaban rescatar las funciones que se delegaron a entidades externas a la Administración, que por ese solo hecho, habían cobrado un carácter cuasiestatal y gozaban de un poder autónomo sobre amplias actividades económicas y grupos de población: "si se quisiera resumir en una palabra el sentido de estas reformas, ésta sería sujeción. Recuperar los hilos que, con independencia de la metrópoli, movían desde hacía más de un siglo los mecanismos económicos, políticos y administrativos de la colonia, colocarlos bajo la dirección y vigilancia de hombres adeptos a la metrópoli, y hacerlos servir a ésta por sobre cualquier otra consideración, tal fue el triple propósito de estas reformas".<sup>4</sup> Si los gremios medievales estaban desmantelados en Europa, en Nueva España se prolongaron en exceso por la incapacidad de la administración metropolitana para conducir directa e inmediatamente a la comunidad. Esa deficiencia estatal no se tradujo en una economía de mercado o en una sociedad civil libre, sino en la apa-

rición de entidades cuasiestatales, colocadas entre la Administración y el pueblo, que ejercían funciones de autoridad y que reglamentaban y manejaban la vida económica y social. De entre esas entidades obviamente destaca la Iglesia, firmemente asociada al Estado peninsular.

Desde las primeras décadas de la Colonia, la Corona se percató de la necesidad de finiquitar las encomiendas porque su poderío resultaba amenazante no sólo para la administración colonial sino también para la misma metrópoli.<sup>5</sup> El Consulado de México, contra el que se dirigieron muchas de las medidas de los reyes borbones, tenía atribuciones que para la teoría clásica corresponden al Estado (recaudación tributaria, vigilancia de puertos, fijar impuestos al comercio exterior, impartir justicia y establecer tarifas y precios).

La metrópoli acabó por dejar de lado el enfoque patrimonialista de la función pública que le había llevado a vender o a arrendar cargos públicos, para introducir la burocracia profesional, que en cualquier sistema actúa como sostén del Estado.<sup>6</sup>

Si bien el intervencionismo y la reglamentación coloniales, no incrementaron el poder del Estado —compartido con corporaciones y entidades externas— las libertades económicas que sostuvieron los individualistas nunca tuvieron cabida en la Nueva España. Esta, al momento de su independencia, se encontraba sofocada por el Estado-Iglesia, por una vasta administración pública, por poderosos estancos, por una política económica y tributaria confiscatoria y por monopolios fiscales cuasiestatales. El sistema económico colonial descansaba en la asociación del Estado con la Iglesia y con la clase propietaria, integrada por los comerciantes, terratenientes y mineros. La reforma de la Administración colonial se limitó a proporcionar recursos a la metrópoli, a permitir el poderío económico de la Iglesia y a estimular el proceso de acumulación de capital privado. A cambio de la solidaridad política e ideológico de la Iglesia, la Administración Colonial le permitió convertirse en el capital financiero más poderoso y en el propietario mejor acaudalado.<sup>7</sup>

En esa etapa, la Administración establece monopolios públicos y privados en beneficio de los grupos sociales identificados con el proyecto colonial y, salvo en casos muy específicos, están ausentes los servicios públicos prestados directamente por la organización administrativa, siendo precisamente la Iglesia quien toma para sí algunas actividades de alcance marginal y que después se considerarían servicios públicos (hospitales, escuelas, orfanatos). A finales del siglo XVIII los virreyes modernizadores inician acciones de fomento, como el Banco de Avío de Minas o el sistema de peaje para financiar la construcción de caminos.

Al concluir la dominación hispánica subsistían aún los enmarcamientos fundamentales del estatismo mercantilista, superado ya en los países desarrollados de Occidente.

Durante la república fluctuante y la república restaurada, los accidentes de toda índole que caracterizaron a la primera cincuentena de nuestra vida independiente no permitieron una política económica acorde con los criterios inhibitorios del liberalismo. Los hombres de la época buscan primero instituir el Estado para luego definir el modo de ser del ente estatal. La abstención estatal era sólo un capítulo del gran debate nacional que durante esa etapa sostuvieron en toda clase de lances los monarquistas y los republicanos, los federalistas y los centralistas, los con-

servadores y los liberales, los europeístas y los proyanquis, los librecambistas y los proteccionistas.<sup>8</sup>

México tiene una larga tradición estatista y sólo en las técnicas de intervención de que se vale el Estado se hallan diferencias relevantes en las distintas etapas. En la memoria que en 1870 presentara ante el Congreso de la Unión don Matías Romero, encargado de la cartera de Hacienda, se recorrieron las numerosas medidas que durante los primeros cincuenta años de vida independiente utilizó el Estado para ordenar y promover la actividad económica.<sup>9</sup> El mismo Gobierno Juarista, no bien aniquilada la aventura de Maximiliano, diría al fundar la Junta de Minería: "ahora que la paz se ha restablecido en la República, juzga el ciudadano presidente que ha llegado la ocasión de ocuparse en mejorar la situación de las clases productoras, y de promover las medidas convenientes para el fomento de todos los ramos de riqueza pública".<sup>10</sup>

En el XIX porfiriano, la vocación individualista, que sedujera a los talentos más lúcidos de la intelectualidad, haría que Ignacio L. Vallarta expusiera en el Constituyente de 1857 ideas que no se traducirían jamás en medidas concretas de política económica: "Desde que Quesnay proclamó su célebre principio de 'dejar hacer, dejar pasar', hasta que Smith dejó probada la máxima económica de la concurrencia universal, ya no es lícito dudar de aquellas cuestiones. El principio de la concurrencia ha probado que toda protección a la industria, sobre ineficaz, es fatal; que la ley no puede ingerirse en la producción, que la economía política no quiere del legislador más que la remoción de toda traba, hasta las de protección; que el solo interés individual, en fin, es el que debe crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque sólo él tiene la actividad, vigilancia y tino para que la producción de la riqueza no sea gravosa".<sup>11</sup>

No obstante que el Estado nunca se mantuvo en actitud abstencionista y que usó de todos los medios para coadyuvar al ascenso de la nueva clase propietaria, sus limitaciones financieras impidieron que abordara directamente las actividades que en los países desarrollados de Europa ya recaían en la organización administrativa pues "las obras y servicios públicos —construcción y mantenimiento de caminos, aduanas, correos, etc.— estaban, debido a la incapacidad del estado de asumir su ejecución o porque habían sido usadas como medio de pago, en manos privadas: esto permitía a los empresarios involucrados en este sector —Manuel Escandón constituye un buen ejemplo—, emplear para su propio provecho económico, los instrumentos de represión del estado".<sup>12</sup>

Con seguridad, la medida que tuvo mayor efecto en la relocalización de la riqueza y en el impulso a la burguesía ascendente, fue el poner en vigor la legislación de desamortización inmobiliaria que aceleraría el proceso de acumulación al pulverizar la propiedad comunal.

El Estado porfiriano sabe bien cuál es su búsqueda y cuáles los medios disponibles para alcanzar su fin: lograr el desarrollo del proyecto capitalista a través de la injerencia del Estado en la economía.<sup>13</sup>

Si el estatismo hispánico se dirigía a subordinar el desarrollo de la colonia, el del porfiriato tendía a desarrollar a la nación y a vincularla a la economía internacional. El Estado es el promotor y rector del desarrollo nacional, por medio del subsidio, el estímulo y el incentivo, de los que se desprende la acción privada.

Para llevar adelante el nuevo enfoque, el Estado porfiriano requiere disponer de recursos de mayor cuantía. Para ello dispensa prioridad al saneamiento hacendario, mediante el impulso de la federalización tributaria —que liquida la alcabala— y el fortalecimiento técnico y político de la Secretaría de Hacienda, como instrumento fundamental de la política de promoción económica del Estado, lo que explica el papel hegemónico que desempeñó José Ives Limantour entre los colaboradores de Porfirio Díaz. El mismo Limantour confesaría que “fue motivo de alabanza, pero más frecuentemente de censuras, la participación tomada por la Secretaría de Hacienda en asuntos que eran del resorte de las otras Secretarías de Estado”.<sup>14</sup>

Es la época del optimismo social y el enfoque dinámico, ascendente y progresista de la sociedad y de la comunidad toda. El progreso social es labor de la ciencia, la técnica y la tecnología. Los doctrinarios del porfirato, seguidores de Smith, Mill, Comte, Darwin y Spencer, aceptarían que “el progreso de las civilizaciones aparece como una ley natural ineluctable, pero no como una ley que convierta a todos los individuos en autómatas subordinados a la necesidad, sino que opera a través de la libertad convirtiendo a ésta misma en una necesidad”.<sup>15</sup> Los mexicanos transmitieron a Porfirio Díaz su libertad y éste procedió a convertir el gobierno en una administración regulada por los lineamientos de la ciencia social.

Para fortalecer al Estado porfiriano, hubo que debilitar a los otros detentadores del poder: la política estatal se dirigió a la anulación de caudillos y caciques militares (emanados de la guerra contra el Imperio y del movimiento tuxtepecano). A la vez, se ocultó el anticlericalismo con la simulación, para asegurar la lealtad de la corporación católica.

El Poder Judicial y el Congreso de la Unión fueron domesticados y la soberanía de los Estados, junto con la autonomía municipal, naufragó en la pobreza fiscal, en la exigüidad militar y en la solidaridad nacional de la plutocracia porfiriana. Los partidos históricos se disolvieron en el porfirismo, que aprendió muy pronto a manejar con eficacia las técnicas disuasivas.

Las llamadas potencias extranjeras, una vez superada la fase de observación, estuvieron anuentes a perfilar relaciones de amistad y colaboración con la nueva administración.

Dueño entonces el régimen porfiriano de un amplio poder, se abocó a impulsar el desarrollo de la nación a través del estímulo de la burguesía nacional y de la apertura a la inversión extranjera. El estadio de desarrollo del capitalismo imperialista se convierte en una coyuntura propicia y México incrementa a saltos su participación en la economía mundial.

El Estado dicta una legislación de contenido económico altamente favorable a la inversión privada en bancos, tierra, minería, petróleo, comercio exterior y ferrocarriles. Nunca antes el Derecho Mexicano había demostrado tan eficazmente su papel de instrumento al servicio de un proyecto social: se acelera la concentración de la tierra, se consolida la red ferroviaria en función de una estructura exportadora, se incrementa la actividad manufacturera privada y se amplía la participación extranjera en el aparato productivo.<sup>16</sup>

No existe interlocutor discrepante para el Estado: la clase obrera está en proceso de surgimiento, y carece de organización y de capacidad de demanda; el campesino

nado se encuentra disperso en el agro y sujeto a una servidumbre inmovilizadora y la clase media, raquítica, desorganizada, satisfecha en la medianía que le depara el empleo burocrático o el servicio a la plutocracia, es lenta para reaccionar. Puede entonces impulsar el desarrollo a través de las tranquilizadoras funciones administrativas de policía y de fomento. Con medidas de policía otorga seguridad y protección al gran valor liberal, la propiedad, de la que se supone se desprenden automáticamente los otros dos valores —la libertad y la igualdad— y con las medidas de fomento se estimula la actividad económica del particular.

La función de policía tradicional, cuya responsabilidad es la preservación de la vida, del patrimonio y del orden, se diversifica y aparece la función económica que tiende al bienestar (a la felicidad) y al progreso (al desarrollo).

La policía económica se desenvuelve en el permiso, la concesión, la autorización, la vigilancia, y el fomento, en el subsidio, la donación, la exención, el crédito y la infraestructura. Ambas son funciones administrativas de un Estado de intervención. Esos medios no son nuevos y por ello no son desconocidos para el México porfiriano: "ya existía en el país una larga tradición de apoyo gubernamental para el fomento de las manufacturas cuando se inició el Porfiriato. Las medidas proteccionistas, a veces llevadas al extremo de prohibir en lo absoluto la importación de las mercancías competidoras, y, en todo caso, la exención de impuestos a las industrias que se pretendía impulsar, se habían aplicado con bastante frecuencia desde los primeros decenios del México independiente".<sup>17</sup>

Desde la Colonia las encomiendas, las minas, los obrajes, el comercio, los oficios y la propiedad de la tierra, se originan o se regulan por actos estatales. La transferencia de recursos del Estado a los particulares mediante medidas de fomento como el subsidio, la exención, el crédito y la dotación de infraestructura, tienden a promover la acumulación de capital en el sector privado. La política tributaria y presupuestal no tiene el fin estrecho de la captura de recursos para financiar el gasto corriente sino que responde también al propósito de contar con recursos fiscales para apoyar la actividad de los particulares.

A la policía económica y al fomento se añadiría después la función de servicio público, en sus dos modalidades; como actividad estatal y como actividad que pueden prestar los particulares, previa autorización del Estado y bajo su vigilancia. A las actividades estatales tradicionales se agregan crecientemente otras que en un principio desempeñaban los gobernados y que en un momento de la evolución social se vuelven trascendentes para la comunidad, por su incidencia en el orden económico, en la actividad de la economía o en el bienestar colectivo. La domesticación de la Iglesia permite al Estado participar con mayor vigor en la prestación de servicios que antes prácticamente monopolizaba esa corporación (escuelas y hospitales). Igualmente se aceleran las obras públicas y con la colaboración de los particulares crecen los servicios ferroviarios y la actividad bancaria.

Esas actividades, que antes se regían por el derecho privado, se van a regular por normas exorbitantes, que pueden llegar a configurar un régimen de derecho público y que proveen a la autoridad administrativa con las atribuciones indispensables para asegurar que se orientará por criterios de generalidad, regularidad y permanencia.

Cuando el Estado no está en aptitud o no desea prestar directamente el servicio público a través de uno de sus órganos, puede autorizar a un particular a que lo haga pero siempre dentro de un régimen distinto al del derecho común, que asegure la satisfacción de una necesidad colectiva al mismo tiempo que depare al particular un beneficio razonable y equitativo.

El Estado en el siglo XIX, y de manera especial en el porfiriato, sujetó al régimen de concesión o permiso diversas actividades que consideró constituían servicios públicos y prestó directamente otros.

Históricamente, los Estados —como sucedió en los años veinte en México— han advertido que en determinadas etapas del desarrollo y que en ciertos renglones de la economía no bastan las funciones de policía, fomento y servicio público para encauzar e impulsar la actividad económica de los particulares sino que es preciso intervenir de manera directa en el mercado produciendo o distribuyendo bienes o servicios. Cuando el particular no produce los satisfactores que el Estado estima necesarios o no lo hace en la cantidad, en el precio, en el lugar, en el tiempo o con la calidad que estima aconsejables, resuelve ejercer la función empresarial. Posteriormente, aunque no se necesite el subsidio, el Estado hará esto si considera que no es conveniente que los gobernados tengan a su cargo determinadas actividades empresariales. A la tesis subsidiaria se agrega la del desplazamiento.

A pesar de que históricamente el ejercicio sistemático de la función empresarial es la última del arsenal administrativo del Estado, existe un número significativo de casos en los que produjo o distribuyó bienes o servicios en el mercado desde tiempos remotos. Precisamente al amparo del mercantilismo, los Estados de Europa Occidental tomaron para sí actividades industriales y comerciales que no podía tener a su cuidado la naciente burguesía. La vasta actividad del Estado colbertiano ha sido profusamente estudiada.

Durante la colonia española los estancos, destinados a proveer de ingresos a la metrópoli, no fueron otra cosa que empresas monopolizadas por el Estado. El estanco del tabaco, por ejemplo, dio lugar a la creación de numerosos establecimientos en los que se manufacturaban cigarrillos y puros destinados al mercado. Otros casos que para la conceptualización contemporánea serían empresas del Estado son, sin duda, la Real Lotería de la Nueva España (1770), el Banco de San Carlos (1782) y el Real Tribunal del Consulado (1581).

En el siglo XIX, el caso más destacado es el Banco de Avío,<sup>18</sup> creado mediante ley del Congreso del 15 de octubre de 1830, por iniciativa de Lucas Alamán, a la sazón ministro de Relaciones de Anastasio Bustamante. Esta institución obtenía sus recursos de un impuesto especial y los destinaba al establecimiento y apoyo de industrias.

Alamán, fiel a su vocación industrializadora, emitió una circular el 5 de enero de 1831, indicando que el Banco de Avío podría organizar por su cuenta "las empresas industriales que juzgue oportunas para el fomento de los ramos que tenga por importantes para la nación".<sup>19</sup>

Mediante la ley del 17 de enero de 1837, el Estado establece una institución nacional de crédito encargada de pagar la moneda de cobre a su valor nominal: el Banco de Amortización de la Moneda de cobre. Para lograr su finalidad y así recuperar la confianza del público que recelaba de la política monetaria del gobierno

“la dirección del banco se (confió) a personas elegidas por las diversas clases de la sociedad. . . (que) no tendrían más dependencia del gobierno, que la de rendirle cuentas anualmente. . .”<sup>20</sup> Los administradores eran un presidente nombrado por el Congreso, un eclesiástico, un comerciante, un minero y un labrador.

A fines del siglo pasado, por influencia de Saint-Simon, en la Ley del Pueblo se asentaba que “los gobiernos de los estados establecerán por su propia cuenta, en caso de que fuere necesario por falta de iniciativa particular, fábricas y talleres de arte y oficios, donde todo hombre halle trabajo seguro y bien retribuido”.<sup>21</sup> Pensadores importantes en la historia mexicana, como Rhodakanaty o José María González, que habían conocido las doctrinas de Owen, Marx y del mismo Saint-Simon postularon, durante la segunda mitad del XIX, la necesidad de reformar el sistema económico para establecer un orden más justo. El mutualismo, el cooperativismo y las colonias autárquicas suscitaron el entusiasmo de los ideólogos del proletariado.

El el Porfiriato, el Estado ejerce funciones empresariales a través de su organización centralizada y sólo en forma excepcional dispone de empresas que no formaban parte de una Secretaría.

Las empresas públicas fueron prácticamente desconocidas en el Porfiriato, que había hecho descansar su política económica en instrumentos que, si bien cumplieron su función durante algún tiempo, se antojaban insuficientes en las nuevas etapas del desarrollo capitalista. La franquicia, el subsidio, la concesión, la exención, como se ha dicho, no proporcionaban ya el impulso que requería un desarrollo que se enfrentaba a factores desfavorables como la inestabilidad de los precios internacionales, la estrechez del mercado interno y la insuficiencia del aparato financiero. Leopoldo Solís ha comentado que “en los primeros años del Siglo XX era patente la debilidad económica del sistema productivo que constituyó el Porfiriato. Cesaron de actuar factores que, hasta entonces, estimularon el crecimiento industrial, especialmente en el último decenio del siglo anterior”.<sup>22</sup>

Tal vez los únicos casos de empresa pública que se dieron en el Porfiriato, en un sentido contemporáneo, hayan sido los ferrocarriles,<sup>23</sup> la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A.<sup>24</sup> y la Universidad Nacional.<sup>25</sup> En 1908, a iniciativa de Limantour y con base en un decreto presidencial, se asoció el Gobierno Federal con cuatro instituciones de crédito en la fundación de la Caja, que fue concebida como un banco refaccionario y de financiamiento agrícola. Sin embargo, según asentó en 1925 Pedro de Alba, la institución “se convirtió en una palanca de poder político y económico para los amigos del régimen porfiriano” y sólo sirvió para que los bancos recuperaran sus créditos y para que se otorgaran apoyos crediticios a los grandes hacendados.<sup>26</sup> Después de varios intentos de rehabilitación, en 1917 el Estado reuniría el 98% de las acciones de la Caja, como lo reseñara en una de sus mejores obras Jesús Silva Herzog.<sup>27</sup>

También en 1908 el Gobierno, después de haberlos subvencionado por mucho tiempo, adquirió un importante paquete de papeles de los Ferrocarriles Nacionales para resolver a sus accionistas —extranjeros casi en su totalidad— los problemas originados por una administración ruinosa, así como por las vicisitudes monetarias agravadas con la caída del precio de la plata. La estatización de esa empresa no tuvo el propósito de dar un sentido más nacionalista a esa vital vía de comunicación ni de fortalecer la injerencia estatal, sino que su objetivo fue mucho más modesto: pro-

teger a los inversionistas. Francisco Bulnes, con su lenguaje feroz y descarnado, relata en *El Verdadero Díaz*<sup>28</sup> que José Ives Limantour, a la sazón Secretario de Hacienda de Porfirio Díaz y entusiasta promotor de la llamada "consolidación ferrocarrilera", encargó a su hermano Julio y a los señores Scherer la compra de los títulos, permitiéndoles obtener pingües ganancias con la especulación de su valor:

"... En 1908, el señor Limantour resolvió hacer su menjurge ferrocarrilero para obtener el control de numerosas líneas y efectuar lo que denominó la consolidación de los Ferrocarriles Nacionales. Le era indispensable comprar la mayoría de las acciones de las empresas, que deseaba en su omnipotencia absolver. Súpolo su hermano don Julio, socio de los dos Scherer, Hugo y Huguito, y se planteó la operación de caer a lo judío sobre el mercado de New York, recoger las acciones que circulaban a bajo precio, y venderlas después a precio elevado al gobierno mexicano, representado por el hermano del fervoroso especulador. El Banco Nacional prestó a la casa Scherer-Limantour para que realizara el albazó financiero, sumas cuantiosas muy superiores al crédito de la casa abriéndole a ésta un verdadero crédito de influencia a toda corrupción. Los censores reprochan al señor Limantour, que no hubiera anunciado su operación condicional, diciendo: haré tal operación con las acciones ferrocarrileras que corren a tal precio, si me entregan determinado número de acciones a determinado precio racional y equitativamente superior al actual corriente. Los censores afirmaban que hubo combinación fraterna, y la demagogia, con su lenguaje de figón, gritó que en ese asunto los hermanos Limantour iban al rajar, ni tampoco la hay de que el licenciado don José Ives haya sido intencionalmente indiscreto para cebar la codicia de su hermano don Julio. Si es cierto que la operación la preparó la casa Scherer-Limantour, con el decidido apoyo del Banco Nacional, lo que no es de extrañar porque los dos Scherer y Schroeder eran miembros de su consejo de administración, lo mismo que el licenciado don Pablo Macedo y don Roberto Núñez. Nadie dudaba en aquellos días que el Banco Nacional era una dependencia de la casa Scherer-Limantour, apoyada por el omnipotente Vicario del César.

La combinación bursátil estuvo a punto de fracasar, después de la compra de las acciones de la casa Scherer a precio más alto que el corriente, por las inesperadas dificultades que se presentaban con los magnates neoyorquinos, árbitros de la operación. A tiempo los banqueros americanos olieron el golpe, y disputaron las acciones de la casa Scherer, lo que redujo considerablemente las utilidades de ésta. Hay personas de respeto que aseguran que esas utilidades no llegaron a seiscientos mil pesos. . ."

Después de esa operación, el Gobierno, a través de diversas maniobras, lograría el control de los ferrocarriles Central, Nacional, Internacional e Interoceánico.<sup>29</sup>

El restablecimiento de la Universidad Nacional fue un acariciado anhelo de Justo Sierra, que en 1883 le movió a formular dos proyectos que no corrieron con suerte. En 1910 las condiciones objetivas y subjetivas se conjugan y en el marco deslumbrante de las fiestas del Centenario se reabre la Universidad como una persona jurídica distinta del Estado, aunque vinculada a la Secretaría de Instrucción Pública, que encabezaba precisamente Sierra.

## 2. LA DECADA DE LA VIOLENCIA

En México las empresas públicas son un fenómeno "revolucionario" porque propiamente surgen después del movimiento armado 1910-1920 y encuentran su fundamento jurídico y social en la Constitución de 1917. Sin embargo, en esta Carta no se atribuye competencia expresa a los poderes constituidos para establecer empresas estatales, más aún, no hay mención genérica a este tipo de empresas en ninguno de los preceptos constitucionales y solamente se hace referencia al banco único de emisión en los artículos 28 y 73, fracción X, y a las instituciones educativas y culturales que podía establecer el Congreso, según la fracción XXV de esta última disposición.<sup>30</sup>

Omisión explicable si se valoran los siguientes factores: a) no se consideraba que existiera algún obstáculo constitucional para la creación de esas empresas aun cuando no se manifestaran en el texto magno, puesto que el régimen de Díaz había adquirido acciones en las empresas de ferrocarriles y creado la Caja de Préstamos sin que mediara autorización explícita en la Constitución de 1857; b) se introdujo la modalidad organizativa del departamento administrativo, precisamente para prestar los servicios públicos que no era conveniente que gestionaran los particulares o directamente las Secretarías de Estado, y que, años después, sería relegada al optarse por empresas públicas descentralizadas; c) los constituyentes, que representaban en su inmensa mayoría al constitucionalismo, no contaban con una batería ideológica o con un programa reconstructor que hiciera necesario que la Constitución revolucionaria modificara de raíz a la de 1857 con disposiciones específicas sobre esta cuestión y d) como lo puso en evidencia el debate sobre la inclusión del contenido del artículo 123 constitucional, Carranza consideraba que muchos de los postulados de la Revolución podrían ser resueltos en los ordenamientos secundarios que expidiera el Congreso de la Unión.

El rastreo histórico efectuado por Jorge Carpizo en el terreno constitucional ha permitido precisar que el carrancismo no tuvo como bandera prioritaria la expedición de una nueva Constitución en la que se sistematizara normativamente el proyecto nacional de la Revolución.<sup>3</sup> Por otra parte, se desprende del decreto convocatorio y del proyecto, que el Primer Jefe y Encargado del Ejecutivo Federal citó al constituyente originario para reformar la Carta de 1857 y no para abrogarla y engendrar una nueva. De manera muy clara Carranza fija los alcances limitados de la Suprema Asamblea cuando en la sesión inaugural<sup>32</sup> dice en el discurso que pronuncia para explicar su iniciativa: "en la parte expositiva del decreto del 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el Gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciara ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de Gobierno en ella establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura".<sup>33</sup> Es sabido que en la Asamblea el ala progresista dejó de lado propuestas carrancistas, para incorporar los anhelos populares que al diferirse

a la legislación ordinaria podrían ser definitivamente desvirtuados. García Cantú ha consignado que la nueva Constitución fue obra del enfrentamiento de las tendencias que se configuraron en la Asamblea de Querétaro.<sup>34</sup>

La gestación de los artículos 27 y 123<sup>35</sup> prueba el extremo en el que la Revolución fue resultado de un proceso social objetivo que desbordó a sus protagonistas, y en qué medida ese movimiento no puede estudiarse más con un enfoque heroico.

El abordamiento clásico de la Constitución que revelaba el proyecto, no permitió que se abarcaran algunas de las disposiciones más avanzadas dictadas por los revolucionarios. A título de ejemplo cabe destacar que el Artículo 27 de la propuesta carrancista no incorporaba las soluciones de la Ley del 6 de enero de 1915, que el propio Primer Jefe había expedido para atender los reclamos agrarios y que el artículo 28, en lugar de estructurar el estatismo económico, consagraba el principio de la libre concurrencia, que precisamente sería limitada después por la legislación económica de los regímenes revolucionarios.<sup>36</sup> Durante el Constituyente pudo Alvaro Obregón apoyar al ala jacobina o progresista, que se enfrentaba a la fracción conservadora, formada por personas allegadas al Ejecutivo o que provenían de las filas llamadas "renovadoras" y cuya actuación real durante el cuartelazo huertista sigue sin aclararse del todo. Los progresistas más que enfrentarse a Carranza en lo personal, disputaron en la Asamblea con los moderados, que arropados en el clasicismo constitucional, pretendían solamente remozar la Constitución del 57.<sup>37</sup>

Así las cosas, se promulgó el 5 de febrero de 1917 una constitución de compromiso, formada por artículos avanzados al mismo tiempo que por otros que eran legado del liberalismo ortodoxo.<sup>38</sup> Aunque la transacción no ha sido cancelada, en los años siguientes la tendencia ideológica que en Querétaro sostuvieron los llamados jacobinos, y que después de Tlaxcalantongo se adueñaría del poder, engendraría un derecho revolucionario, que ampliaría el abanico competencial del Estado y reduciría la dosis de individualismo liberal. Al mismo código civil revolucionario, instrumento individualista por excelencia, se le llamaría en la exposición de motivos "código privado social".

El carácter transaccional de la nueva Constitución dio pie a que muy poco después de su promulgación se presentaran al Congreso de la Unión iniciativas para reformarla. Unas veces con el propósito de echar abajo sus aspectos de mayor avance social (para reducir el derecho de huelga o para moderar las limitaciones a la Iglesia) y otras para introducir el régimen parlamentario.

Diego Valadés apunta que en sus primeros 50 años prosperaron 197 reformas para innovar, actualizar, explicar o corregir a la Constitución.<sup>39</sup> Los artículos más reformados, de los 56 que han sido tocados, son el 27 (la propiedad y la cuestión agraria), el 123 (la cuestión del trabajo), el 73 (la competencia del Congreso), y el 107 (el juicio de amparo).

La recurrencia reformadora respecto de los artículos aludidos (salvo en el caso del Artículo 107) es lógica, porque se refieren al orden social y al régimen económico mismo, o sea a la propiedad, a las relaciones entre los factores productivos y a las atribuciones económicas del Estado. De los datos de Valadés se desprende que el Artículo 28 constitucional no se modificó en el período en que se configuró el derecho revolucionario (1920-1940). Ello se explica si se considera que el Estado ha preferido contar con mayores instrumentos de intervención a través de vías obli-

cuas, como son la reforma de otros artículos (fundamentalmente el 73) o la expedición de la legislación secundaria.<sup>40</sup>

Para nosotros, las innovaciones que lograron incluir los progresistas y las reformas hechas a la Constitución, dan base para que el Estado intervenga en la economía sin estar sujeto "a las limitaciones propias del capital, ni tenga por propósito básico la producción y acumulación de plusvalía, sino que justamente encare las tendencias autodestructivas de la competencia y la producción de plusvalía, funciones principales de la entidad estatal capitalista."<sup>41</sup> Para que el Estado pudiera conducir y racionalizar la economía, la Constitución ensancha la propiedad pública, limita la propiedad privada, regula las relaciones entre los factores de la producción, instituye los derechos constitucionales de los campesinos, devalúa el *status* de la Iglesia, controla la educación, considera a los derechos individuales una creación jurídica, impulsa la federalización y establece garantías para los grupos populares (garantías sociales). Destaca, sobre todo, que junto con el fortalecimiento del Estado, se redistribuye su poder para dar carácter hegemónico al Ejecutivo. El parlamentarismo nunca fue un postulado firme de la Revolución,<sup>42</sup> porque en el Constituyente estuvo presente el trabajo de Rabasa donde argumenta que la debilidad presidencial que estructuró el texto de 1857 propició la "dictadura constitucional" de Porfirio Díaz dado que, de otra suerte, las condiciones nacionales hubieran impedido un gobierno sano.<sup>43</sup>

La hegemonía presidencial, por otro lado, se antojaba aconsejable en 1917: como los enemigos del carrancismo no habían sido vencidos y la reconstrucción nacional requería de una toma de decisiones acelerada, no era propicio experimentar un sistema parlamentario.

En la Constitución de 1917 no se incluyó ninguna cortapisa a la delegación de facultades extraordinarias para legislar, de la que había hecho uso excesivo el Ejecutivo durante la vigencia de la Carta de 1857.

No bien se expidió la nueva Constitución, el Ejecutivo usó con frecuencia perniciosas esas facultades extraordinarias. De hecho, la legislación revolucionaria más importante fue expedida en épocas de paz —esto es, no en el caso de la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29— por los presidentes de la República, en ejercicio de las facultades legislativas que les delegaba el Congreso de la Unión.

Ese expediente facilitó la ampliación del derecho revolucionario de contenido económico, pues no era preciso que los proyectos fueran examinados y aprobados por cámaras en las que había representantes de facciones revolucionarias disidentes. Igualmente, la reducción a un solo período de sesiones ordinarias, que establecía la Constitución, y las dificultades operativas para convocar a sesiones extraordinarias, propiciaban que el Ejecutivo solicitara esas facultades.

Sería Cárdenas, aunque en su régimen también se usó ese expediente, quien promovería una reforma al Artículo 49 para reiterar que solamente podría legislar el Ejecutivo en el caso de suspensión de garantías, en los términos del mencionado Artículo 29.<sup>44</sup> Con posterioridad, en otra reforma al mismo Artículo 49, se agregó que podrían otorgarse facultades al Presidente en el caso del Artículo 131 (comercio exterior).<sup>45</sup>

El desmantelamiento de la disidencia, la colaboración de los otros Poderes, la sujeción de las entidades federativas y municipios, el debilitamiento de los partidos,

la adhesión de las organizaciones sociales y la consolidación del partido oficial, hizo innecesario que el Ejecutivo legislara directamente.

El Estado, con la competencia que le concedió la Constitución, inició el programa constructivo de la Revolución, y procedió a reformar y completar la norma fundamental.

No bien expedida la Constitución de Querétaro, el Presidente Carranza presentó al Congreso una iniciativa para adicionar el Artículo 27 de la Carta Magna con un párrafo que a la letra decía: "los establecimientos o negociaciones de propiedad particular, pertenecientes a individuos aislados o a sociedades, y que sean de interés general, no podrán ser clausurados por paro, huelga u otra causa análoga sin la autorización previa del Ejecutivo, quien estará facultado para administrarlos cuando estime que la suspensión o clausura de labores puede perjudicar los intereses de la sociedad o las exigencias de los servicios públicos. Vencidas las dificultades que determinaren la administración del gobierno, éste volverá a los dueños o a sus representantes legítimos las negociaciones incautadas y los productos líquidos de los mismos, obtenidos durante la gestión oficial. Se reputan como establecimientos o negociaciones de interés público, los que se refieren a comunicación ferrocarrilera, telegráfica, telefónica, marítima, cablegráfica, radiotelegráfica, radiotelefónica y de tranvías; los expendios de drogas y medicinas, los servicios de alumbrado, los de inhumaciones, los de agua y drenaje de las ciudades, las industrias mineras, tanto de extracción como de beneficio, las petroleras y de combustibles minerales, las agrícolas; las de tejidos movidos por fuerza eléctrica, hidráulica y de vapor, o alguna otra análoga, y todas las demás negociaciones de igual o mayor entidad que las enumeradas, a juicio del Ejecutivo".<sup>46</sup> La iniciativa era congruente con el decreto que buscaba evitar la suspensión de las actividades de empresas de servicio público.<sup>47</sup>

Aunque la iniciativa carrancista no prosperó en el Poder Revisor, recibió iracundas críticas de uno de los detractores más encontrados de la Constitución revolucionaria, Jorge Vera Estañol, quien la calificó de bolchevique, aduciendo que se confundía a las empresas de servicio público con las de interés público y que "el interés social no exige, ni puede exigir, la socialización de toda la propiedad privada, como tampoco la socialización de todas las industrias".<sup>48</sup> Y, "es inconmovible nuestra convicción de que, al consultar verdaderamente los intereses sociales, la facultad del poder público de entrometerse solamente a aquellas cuyo objeto sea prestar algún servicio público, es tal la condición de su existencia".<sup>49</sup>

La iniciativa de Carranza evidencia que la Revolución exigía que se le dotara de los instrumentos necesarios para subordinar todos los intereses de clase a los del Estado.

Como la novedad del artículo 123 y su falta de reglamentación dificultaban la restricción del derecho de huelga, se consideró más viable acudir a la reforma del artículo 27, que de esa manera se tornaba precepto regulador de la propiedad y no sólo de la cosa rural.

Luis Manuel Rojas, Presidente de la Asamblea Constituyente, un par de semanas después de que fuera promulgado el documento fundamental, resumiría deficientemente las innovaciones de 1917: "la Constitución Política de México, reformada en Querétaro, contiene importantísimos aciertos y grandes mejoras, que harán práctico y eficaz el funcionamiento de las principales instituciones, marcando una

nueva era para la vida política del pueblo mexicano. El municipio libre; la buena, pronta e independiente administración de justicia; la feliz simplificación y mayor eficacia del recurso de Amparo; la precisión, fijeza y aumento de las garantías individuales, principalmente en lo que se refiere a la protección de los presuntos reos en los juicios criminales; la organización más radical y equilibrada de los Poderes Públicos; la protección al obrero, el favorecimiento de los pequeños terratenientes; la descentralización del poder en favor de la soberanía de los Estados y de la autonomía de los Ayuntamientos y la tendencia a moralizar la Administración Pública, son los principales progresos de la nueva Ley. . .”<sup>50</sup> Nada dice el constituyente Rojas sobre el fortalecimiento de la intervención estatal o sobre el carácter restringido y derivado de la propiedad de los medios de producción.

Igualmente curiosa fue la reacción de los prelados católicos que protestaron contra los artículos 3o., 27 y 130,<sup>51</sup> quienes advirtieron lo que podría significar la nueva Constitución en manos de un Estado que se decidiera a llevar adelante el proyecto postulado por las vertientes revolucionarias más avanzadas. En particular el artículo 27 constitucional se interpretaría extensivamente, para que el Estado impusiera limitaciones y modalidades al derecho de propiedad genérica y no solamente al de propiedad territorial, así como para que estableciera restricciones a la libre concurrencia.

Años después Ifigenia Martínez pugnaría por esa interpretación extensiva, luego de preguntarse si el Estado está facultado para imponer modalidades a la propiedad o solamente podrá hacerlo tratándose de las tierras, aguas y recursos naturales que menciona el precepto citado.<sup>52</sup>

Las primeras administraciones presidenciales de la Revolución no tuvieron ningún escrúpulo competencial para crear empresas públicas descentralizadas como tampoco lo tuvo el porfiriato cuando creó la Caja de Irrigación o adquirió las acciones de las empresas ferrocarrileras. Carranza mismo presentó al Congreso en 1917 una iniciativa para crear el banco único de emisión, que preveían los artículos 28 y 73 constitucionales, con la forma de sociedad anónima y personalidad jurídica y patrimonio propios.<sup>53</sup> Al no aprobarse esa propuesta se reorganizaría la Comisión Monetaria que había establecido Porfirio Díaz<sup>54</sup> y que años después adoptaría forma de sociedad anónima.<sup>55</sup> Con esas medidas, que preparaban el establecimiento del Banco de México, se desechó la posibilidad de crear un departamento administrativo que tuviera las funciones de banco central, tal y como ya se había hecho con las fábricas de pertrechos.<sup>56</sup>

Otro antecedente importante está constituido por la iniciativa que presentó el huertista Querido Moheno al Congreso en la que proponía la creación de una sociedad mercantil que tuviera a su cargo el petróleo que al efecto se nacionalizara.<sup>57</sup>

### 3. EL SONORISMO

Los regímenes Aguaprietistas descubren a la empresa pública como un instrumento eficaz para la consecución de tres objetivos primarios: modernización del proyecto de desarrollo; reconstrucción del país y fortalecimiento estatal. El Estado surgido de la década de la violencia es más débil que el porfiriano de principios de siglo: la deuda pública es exorbitante; el presupuesto federal es deficitario y está

destinado en un alto porcentaje a las fuerzas armadas; se carece de un ejército y una burocracia profesionales; el gobierno no ha sido reconocido por los Estados Unidos; el poder militar y político se ha pulverizado en beneficio de caudillos y caciques regionales y locales; la pobreza fiscal se ha acentuado por la destrucción económica nacional.

La debilidad de las finanzas públicas se empieza a atacar con la renegociación de la deuda extranjera; con la rehabilitación de los bancos; con la reforma fiscal, que incluye el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925, y con la reducción del gasto destinado a la administración y a las fuerzas armadas, encaminada al equilibrio presupuestal. La recuperación del poder militar y político se promueve con el licenciamiento de importantes contingentes; con la disminución de la asignación presupuestal a las fuerzas armadas; con la reapertura del Colegio Militar; con la "purga" que ocasiona el fracaso de las rebeliones de disidentes revolucionarios; con la decadencia de los partidos políticos de oposición; con el apoyo a la central obrera gobiernista (CROM) y con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929.<sup>58</sup>

La racionalización presupuestal y el saneamiento hacendario generaron un remanente que pudo canalizarse a la creación de las empresas públicas que revestían mayor prioridad en la óptica del proyecto nacional revolucionario. El gasto económico y social, que en 1921 representaba el 22.8% del presupuesto de egresos federal, se elevó en 1928 al 34.8%, según el cuadro que elaboró James W. Wilkie, con datos del presupuesto y de la cuenta pública.<sup>59</sup>

#### GASTO FEDERAL 1921-1928\*

Año	% Económico	% Social	% Administrativo
1921	16.9	5.9	77.2
1922	18.0	10.9	71.2
1923	18.3	11.1	70.6
1924	18.4	11.0	70.6
1925	32.5	8.7	58.8
1926	21.5	9.7	68.8
1927	22.2	10.3	67.5
1928	23.1	11.7	65.2

\* Se tomó el gasto real, no el proyectado.

La mentalidad modernizadora del Aguaprietismo se manifiesta desde los primeros momentos con la compra de la Compañía Naviera Mexicana, que supuso la inversión de cerca de 8.5 millones de pesos y sobre la cual el Presidente De la Huerta informó al Congreso de la Unión, el 10 de septiembre de 1920.<sup>60</sup> El presidente provisional en su corto mandato creó la Lotería de Beneficencia Pública,<sup>61</sup> nueva versión de la Real Lotería de la Colonia.

En el último año de la Administración de Alvaro Obregón el Gobierno Federal empezó a crear entidades que, de acuerdo con la Ley de Ingresos de 1924,<sup>62</sup> invertirían en algunos municipios una proporción de los impuestos al comercio exterior en obras de beneficio colectivo. Esas entidades —“juntas administradoras”— se convertirían con el paso del tiempo en las Juntas Federales de Mejoras Materiales que se crearon por el Ejecutivo en distintas ciudades portuarias y fronterizas.<sup>63</sup> Durante el sonorismo se dictan ricos ordenamientos que configurarían una disciplina especial para enfrentar la cuestión agraria bajo la dirección del Estado.<sup>64</sup>

Es sin duda el Presidente Calles, auxiliado por el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani,<sup>65</sup> el creador de las empresas públicas en las que descansará el impulso económico y social de los años siguientes. En ese esfuerzo, sobre todo en el terreno bancario, cuenta con el talento jurídico y financiero de Manuel Gómez Morín, quien encabeza a destacados técnicos al servicio del nuevo régimen.<sup>66</sup> En 1925, mediante ley que en el ejercicio de facultades extraordinarias expidió el Ejecutivo, y el otorgamiento de la escritura pública del caso, se establece con forma de sociedad anónima el Banco de México haciendo realidad el mandato de un banco único de emisión.<sup>67</sup>

Aún cuando en los primeros años el Banco de México está más cerca de una institución comercial que de un banco central, se ponen las bases institucionales que con posterioridad permitirán el control del volumen del circulante, la orientación selectiva del crédito y, sobre todo, el financiamiento del gasto público. Poco antes se ha establecido la Comisión Nacional Bancaria,<sup>68</sup> para vigilar e inspeccionar “Los bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y toda clase de compañías, sociedades o individuos que reciban depósitos del público, abran cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con abono o no de intereses, o expiden títulos pagaderos en abonos, hacen préstamos con cargos o no de intereses o que se ocupen de hacer con el público cualquier otra clase de operación de carácter bancario, ya sean dichos establecimientos, sociedades o individuos nacionales o extranjeros, o bien, sucursales o agencias de instituciones extranjeras”. Ambas instituciones, toman a su cargo funciones de policía económica y empiezan a controlar la actividad de las instituciones de crédito, que durante el porfiriato utilizaron los recursos del público en beneficio de sus accionistas. Igualmente, estas dos nuevas instituciones proceden a rehabilitar y a controlar los bancos que habían resentido los efectos de la Revolución y que habían sido dañados por las medidas monetarias de los caudillos revolucionarios.

Para fortalecer y gratificar al poder burocrático se expide en 1925 la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que crea el organismo descentralizado Dirección de Pensiones Civiles, que tendría a su cargo la operación de un incipiente sistema de seguridad social en beneficio del personal público y que sería el primer gran jalón del de-

recho burocrático.<sup>69</sup> Esta institución en cierta medida llevaría a cabo lo que no pudo realizar el Banco de Empleados imaginado en el Porfiriato.<sup>70</sup>

En el terreno de la infraestructura se establecen la Comisión Nacional de Caminos (1925) y la Comisión Nacional de Irrigación (1926). Al crear esta última institución, Calles se asegura de que quede claro que su propósito es apoyar al pequeño propietario, a la clase media rural. Al expedir la Ley de Irrigación<sup>71</sup> declara que se trata de beneficiar a "esa masa campesina que formará la que pudiéramos llamar la clase media de los agricultores y que serán, mediante el desarrollo de las obras de irrigación, y el fraccionamiento de los terrenos irrigados, los pequeños propietarios que queden colocados, por sus intereses y aspiraciones, entre los ejidatarios y los grandes terratenientes y, de esta forma, atenuarán en mucho los choques violentos de aquellos intereses, sirviendo de estímulo con su ejemplo a los ejidatarios y de barrera a la ambición monopolizadora de los latifundistas".

El sonorismo contempló con optimismo el desarrollo agropecuario basado en pequeños propietarios tesoneros y emprendedores. El mismo De la Huerta, en su manifiesto de rebelión, ofreció apoyar al pequeño propietario y dotar de ejidos a los pueblos que aún no hubieran abandonado el estado comunal, "sólo hasta que el desenvolvimiento de esas comunidades y a petición de ellas quieran entrar en el sistema de propiedad individual".<sup>72</sup> Habría que esperar a Cárdenas para que el ejido fuera definitivamente la modalidad de tenencia que caracterizaría a la reforma agraria, abandonándose para siempre la posibilidad de disolverlo para constituir propiedades individuales.

Para dotar a la Comisión Nacional de Caminos con autonomía financiera, se estableció un impuesto especial sobre el consumo de gasolina, que sería canalizado por el nuevo organismo a la construcción de carreteras.

Asimismo, el Estado inicia el establecimiento de un sistema de instituciones nacionales de crédito con el Banco Nacional de Crédito Agrícola<sup>73</sup> y los bancos ejidales locales,<sup>74</sup> en los que la Federación aporta parte del capital semilla, a fin de suplir a los bancos particulares, temerosos de otorgar crédito al campo estando pendiente el reparto agrario. Esta institución tuvo su antecedente mexicano en la Caja de Préstamos y en el Banco establecido en 1915 en Morelos por los zapatistas.<sup>75</sup>

La creación de las Comisiones y de las instituciones nacionales de crédito también proveyó al Estado con instrumentos suficientes para apoyar a los nuevos empresarios que desearan dedicarse a la actividad rural. En esa época surgieron las primeras críticas que iniciaron la "satanización" de las empresas estatales: se dijo que el Banco de México otorgaba créditos blandos a Calles y que los Ferrocarriles prestaban servicios gratuitos a las propiedades agrícolas de Alvaro Obregón.

A partir de la Administración de Calles, las sucesivas gestiones presidenciales, con una caída relativa con Portes Gil y Ortiz Rubio —explicable, por lo demás, por la brevedad de sus mandatos y por los problemas políticos que llena esa etapa— se han caracterizado por la proliferación de empresas públicas de toda índole.

Durante los catorce meses en que Portes Gil se desempeñó como presidente provisional, el problema religioso, la fundación del Partido Nacional Revolucionario y la organización de las elecciones impidieron la creación de otras entidades para-estatales.

No obstante, tocó a este mandatario iniciar la descentralización administrativa de la Universidad Nacional. Durante cerca de un par de decenios hubo diversos intentos que no hallaron coyuntura propicia. Entre ellos merece destacarse el proyecto de "Ley de Independencia de la Universidad Nacional de México", que elaboraron Alberto Vázquez del Mercado, Salvador Zubirán y los hermanos Caso.

La reimplantación de la Secretaría de Educación Pública provocó la extinción del Departamento Universitario y de Bellas Artes (departamento administrativo) y que la institución fuera degradada a la situación de dependencia del nuevo ministerio, para quedar así atada al principio de relación jerárquica.

En 1929 un conflicto de origen académico que se suscitó entre las autoridades y los alumnos movió al Estado a reestructurar a la Universidad como persona moral con autonomía administrativa, como entidad paraestatal.

A Ortiz Rubio, no obstante el escaso poder real que tuvo y la paralización que impuso al reparto agrario,<sup>76</sup> tocó expedir una nueva ley de crédito agrícola<sup>77</sup> tendiente a erradicar las desviaciones que había sufrido el Banco Nacional de Crédito Agrícola perjudicando a los ejidatarios y pequeños propietarios, y beneficiando a los grandes agricultores. Con el nuevo ordenamiento "se pretendía que el Banco conservara sus funciones de institución de crédito, vigilando su mantenimiento, consolidación y progreso; pero al mismo tiempo tendría que constituirse en el mejor amigo y en el competente tutor del campesino y del pequeño agricultor, esto es, en una institución *sui generis* que se iba a dedicar a vigilar la enseñanza y la educación agraria de los campesinos y ayudarlos a producir, a mejorar sus medios de producción, a cuidarse de los acaparadores o agiotistas a saber conservar o industrializar sus productos, a saberlos distribuir y vender, a formar sus cooperativas de consumo para atender debidamente y con precios mejores al hogar campesino".<sup>78</sup>

Pascual Ortiz Rubio expide la Ley sobre Planeación General de la República<sup>79</sup> en la que se asienta que "la plenación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras".<sup>80</sup> Pese a la ambiciosa denominación y a la amplitud del artículo transcrito, el alcance real del ordenamiento era bastante restringido: elaborar el "Plano Nacional de México". Ese plano estaba concebido como un instrumento gráfico de planeación física que orientaría, fundamentalmente, las obras públicas (aeropuertos, vías de comunicación, drenaje) y que sería elaborado por una Comisión de Programa que contaría con la asesoría de la Comisión Nacional de Planeación. Este último órgano se formaría con representantes de las Secretarías de Estado, departamentos administrativos, cámaras patronales y organizaciones de profesionistas no así de organizaciones obreras o campesinas.<sup>81</sup>

La ley que comentamos constituye, pues, un esfuerzo alejado aún de la planeación socioeconómica. La iniciativa ordenadora de Ortiz Rubio no descansaba en las Secretarías de Industria o de Hacienda, sino en la de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo titular se desempeñaría como presidente ejecutivo de la Comisión Nacional de Planeación.<sup>82</sup>

Un mes después se expide la Ley Federal del Trabajo<sup>83</sup> reglamentaria del artículo 123 constitucional, que desde la reforma de 1929 establece que toca en exclusiva al Congreso de la Unión legislar en materia de trabajo y previsión social.<sup>84</sup> Con esa reforma y con el nuevo instrumento legislativo, que dan un drástico jalón al proceso de federalización laboral, el Estado consolida su función arbitral de los factores de la producción y se limita severamente el juego de las autoridades locales.<sup>85</sup>

La Ley Monetaria<sup>86</sup> y las reformas a la que creó el Banco de México<sup>87</sup> acentúan el carácter de banco central de esta institución nacional y amplían la capacidad del Estado para manipular el circulante.

Abelardo L. Rodríguez se manifestó en su corta gestión como un eficaz promotor de la actividad económica, mediante el apoyo a los particulares y la creación de empresas estatales de trascendencia.<sup>88</sup> Abelardo L. Rodríguez, como él mismo confesara casi al final de su vida,<sup>89</sup> dejó de lado los aspectos políticos de su cargo y se dedicó a los problemas económicos y administrativos. Entre las instituciones que se crean entre 1932 y 1934 destacan por su importancia para el fomento del desarrollo, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.,<sup>90</sup> Petróleos de México, S.A.,<sup>91</sup> Nacional Financiera, S.A.<sup>92</sup> y la Comisión Federal de Electricidad.<sup>93</sup> A esta última se le encomendó "organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica",<sup>94</sup> en tanto que Petróleos de México se creó para "regular el mercado interior del petróleo y productos derivados, de asegurar el abastecimiento del país en general y especialmente las necesidades del Gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales de México y de facilitar el adiestramiento de personal técnico mexicano en los trabajos de la industria petrolera".<sup>95</sup> La importancia de estas dos entidades paraestatales radica en que las industrias eléctrica y del petróleo —ambas estratégicas— estaban controladas por capitalistas extranjeros. Sin embargo, la Comisión Federal de Electricidad se constituirá realmente hasta el siguiente período presidencial.<sup>96</sup>

El Estado no consideró factible nacionalizar esas actividades y prefirió establecer sendas empresas estatales que a largo plazo pudieran reducir la hegemonía extranjera. Le es posible al Presidente Rodríguez enfatizar el intervencionismo estatal sin alarmar excesivamente a los particulares, porque la participación del Estado en la economía es la técnica utilizada para dejar atrás la depresión económica, como lo hiciera en Estados Unidos la Administración de Roosevelt.

La preocupación por regular más la economía, mueve al Presidente Rodríguez a expedir, en uso de las facultades extraordinarias que le delegó el Congreso, la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios.<sup>97</sup> Este precepto fue detallado en el nuevo ordenamiento, por lo que hace a los actos tendientes al monopolio o que atenten contra la libre concurrencia y a las medidas que lícitamente puede tomar el Estado para dar mayor racionalidad y eficiencia a la economía de mercado.

En 1933<sup>98</sup> se forma el Consejo Nacional de Economía con representantes del Gobierno, de los empresarios, de los trabajadores, de los consumidores y de las Juntas locales de Economía como órgano multisectorial de carácter consultivo en materia económica.<sup>99</sup>

Para reconstituir la liquidez de las instituciones de crédito, que habían incorporado a sus activos una proporción excesiva de bienes inmuebles al adjudicárselos por insolvencia de sus deudores, se creó la Nacional Financiera, S.A.<sup>100</sup> Esas instituciones aportaron los inmuebles a la nueva financiera, que los comercializaría, y recibieron en cambio acciones preferentes. Además, se le señaló actuar como agente financiero del Gobierno, organizar empresas y promover el mercado de valores. Poco después el General Rodríguez crearía el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.<sup>101</sup> para financiar obras de interés colectivo y servicios públicos así como para promover viviendas.

Así, en la década que va de 1925 a 1934, el Estdo se dotó con el instrumental bancario necesario para rehabilitar las sociedades de crédito privado, encauzar la actividad bancaria y controlar el circulante, con lo cual mejoró su aptitud de promoción y dirección del proceso de industrialización. Esto constituyó un esfuerzo por facilitar el movimiento de préstamos hacia sectores de la economía y actividades específicas, para los que el mercado no proporcionaba una oferta adecuada de crédito y en las que el gobierno tenía un interés especial por razones de desarrollo económico y, en menor grado, de bienestar social.

Con fundamento en las reformas introducidas a la Ley Minera de 1930<sup>102</sup> y de acuerdo con el alcance dominial del artículo 27 constitucional, se formó la Comisión Minera, para explotar directamente minas y promover la creación de empresas mineras públicas y privadas.

Durante la gestión de Abelardo L. Rodríguez se recogieron los primeros frutos de la planificación. A finales de 1933 el PNR procedió a formular el plan que tendría que ejecutar el nuevo Presidente de la República. Rodríguez formuló un plan de gobierno para 1934,<sup>103</sup> en ejecución de lo ordenado por el Partido Nacional Revolucionario.

El plan sexenal fue elaborado por el Estado asociado con el partido oficial y los funcionarios públicos que participaron<sup>104</sup> en su formulación fueron designados mediante acuerdo presidencial.<sup>105</sup> En esta etapa es clara la simbiosis Estado-Partido Nacional Revolucionario alentada por Calles, que utiliza el partido para seguir ejerciendo el poder estatal. El llamado gobierno dual llegaría a ser tan dañino para la investidura presidencial que Rodríguez, para evitar el deterioro que llevó a la renuncia a Ortiz Rubio, emitió una circular para sus colaboradores cercanos que revela la excesiva injerencia que tenía el "Jefe Máximo" en la vida oficial: "... no juzgo conveniente que los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamento sometan asuntos de su competencia a conocimiento del señor General Calles, ya que esto le causa molestias tan frecuentes como innecesarias y que por otra parte dentro de la unidad de acción administrativa y con esfuerzos combinados, podemos mis colaboradores y yo resolver los problemas que se nos presentan. . . en tal virtud, mereceré a ustedes que en lo sucesivo se abstengan de someter a la consulta del señor General Calles los asuntos de la competencia de las Secretarías y Departamentos a su cargo, a menos que el propio señor General Calles los llame para plantearles problemas de su incumbencia; y que en aquellos casos en que desearan conocer la opinión del mismo señor General Calles respecto a cuestiones administrativas, lo hagan invariablemente por mi conducto, ya que, como dejo dicho, tengo por costumbre oír siempre su autorizada opinión".<sup>106</sup>

#### 4. EL CARDENISMO

El marco de acción económica del cardenismo es el plan de gobierno 1934-1940 del P.N.R., que considera "que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, porque la Constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución meramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones".<sup>107</sup> Aunque en el plan se preveía la ampliación de la acción reguladora, promotora y económica del Estado, así como la creación de empresas públicas en áreas específicas (petróleo, electricidad, agricultura), no se aprecia que el partido tenga un enfoque claro sobre las funciones que deben desempeñar, ni se finca el compromiso de que la inversión pública se una a los trabajadores para establecer unidades de producción.

Cárdenas utiliza a la empresa pública para impulsar la reforma agraria, la producción agropecuaria y el proceso de industrialización, y para ampliar la participación de los trabajadores en los medios de producción. Para brincar las limitaciones presupuestales acude al déficit, al endeudamiento con el Banco de México, y al ahorro administrativo. Una nueva Ley Orgánica del Banco de México suprime las operaciones que no se compadecen con su carácter de banco central y facilita la participación de esta institución en la política de expansión del gasto que sostiene el régimen cardenista.<sup>108</sup>

Cárdenas crea el Banco Obrero de Fomento Industrial<sup>109</sup> para financiar las empresas de los trabajadores (cooperativas en particular) y para establecer empresas estatales cuya administración sería entregada a los obreros. Por otra parte, los ejidatarios encontraron un respaldo más vigoroso con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.,<sup>110</sup> toda vez que la institución establecida por Calles resultó insuficiente por el aumento de la demanda crediticia provocado por la aceleración del reparto agrario y la multiplicación de empresas ejidales. En el período cardenista se reparten 20 millones de hectáreas en beneficio de 763 mil ejidatarios en tanto que de 1915 a 1934 se habían entregado cerca de 9 millones de hectáreas a poco más de 900 mil campesinos.<sup>111</sup>

Para apoyar la actividad rural y especialmente ejidal, se establecen los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.,<sup>112</sup> organismo auxiliar de crédito que maneja bodegas para los productos agrícolas.

Para dar operatividad a algunos de los aspectos fundamentales del artículo 27 constitucional, que impone un carácter derivado y restringido a la propiedad privada, cobra vigencia en 1936 la Ley de Expropiación,<sup>113</sup> que prevé amplias y variadas hipótesis para sustraer bienes de la apropiación particular.

Con el General Cárdenas se estatizan actividades estratégicas. La rebeldía de las empresas extranjeras que no acataron una resolución de la Suprema Corte de Justicia que ponía fin a un conflicto obrero-patronal, fue la coyuntura para nacionalizar en 1938 la industria petrolera mediante un acto expropiatorio.<sup>114</sup> Un año antes,

el Estado expropió también las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., que aún estaban en manos de particulares.<sup>115</sup>

La organización y administración de la industria del petróleo fue objeto de la mayor preocupación por parte del Gobierno, como se desprende de las entidades que se crearon en el lapso de tres meses: Administración General del Petróleo Nacional,<sup>116</sup> Consejo Administrativo del Petróleo,<sup>117</sup> Distribuidora de Petróleos Mexicanos<sup>118</sup> y Petróleos Mexicanos.<sup>119</sup>

Un par de semanas después de la expropiación se establece el Consejo para lograr "que dichas industrias adquiridas por el Estado actúen dentro de las normas que son inherentes a la marcha de las negociaciones industriales y comerciales, esto es, realizando las operaciones respectivas con criterio financiero y con la celeridad que en este campo de actividades es indispensable".<sup>120</sup> La política obrerista del régimen lo llevó a incorporar en el mencionado Consejo —formado por nueve miembros— a tres representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.<sup>121</sup> Finalmente la industria integrada se encargaría a Petróleos Mexicanos, un organismo descentralizado, esto es, a una persona de derecho público en la que no tendrían ninguna participación los particulares y en cuyo consejo de administración tendrían cabida, junto con los cinco miembros designados por el Ejecutivo Federal, cuatro representantes del sindicato de trabajadores petroleros.<sup>122</sup>

En cuanto a la actividad ferrocarrilera nacionalizada, en una primera instancia, y para que el Estado asumiera "la responsabilidad directa del correcto funcionamiento de la red ferroviaria", se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, creándose el Departamento de Ferrocarriles Nacionales.<sup>123</sup> A esta dependencia se le encargó entre otras atribuciones, la "organización, administración, funcionamiento, mejoramiento, desarrollo, dirección y gobierno del sistema de líneas férreas pertenecientes a la Nación o que en lo futuro le pertenecieren".

Al año siguiente, el Estado rectifica su decisión centralizadora, que lo llevó a establecer un departamento administrativo, y opta por una medida descentralizadora consistente en entregar, según ley del Congreso, los Ferrocarriles Nacionales a una empresa estatal administrada por el sindicato ferrocarrilero:<sup>124</sup> la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, corporación pública descentralizada del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El supremo órgano de administración era un consejo compuesto por siete personas designadas por el sindicato y que tenía la atribución de nombrar al gerente de la empresa.<sup>125</sup>

Especial comentario merece la Ley General de Sociedades Cooperativas,<sup>126</sup> que derogó la expedida por Abelardo L. Rodríguez en 1933<sup>127</sup> y que introduce lo que podrían llamarse "empresas sociales estatales": las cooperativas de participación estatal o sea "las que exploten unidades productoras o bien que les hayan sido dadas en administración por el Gobierno Federal o por los gobiernos de los Estados o Territorios, por el Departamento del Distrito Federal, por los municipios o por el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial".<sup>128</sup> Con este ordenamiento se cataliza el proceso de desmercantilización que había iniciado la ley de Rodríguez. Las empresas públicas cooperativas de participación estatal no se habían contemplado expresamente en la ley de 1933.

La administración cardenista promovió la creación de alrededor de mil sociedades cooperativas, entre las cuales figuraba la modalidad mencionada.<sup>129</sup>

En este terreno debe llamarse la atención sobre la Ley de Crédito Popular conforme a la cual los trabajadores, artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas de ingreso reducido podrían constituir uniones de crédito que podían financiar sus actividades productivas así como impulsar y organizar sus actividades económicas.<sup>130</sup> Con el propósito de contar con capital de despegue el Gobierno constituyó un fondo financiero.<sup>131</sup>

En el terreno de la distribución, se creó en esa Administración la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.,<sup>132</sup> para regular el mercado agrícola, asegurando el abastecimiento de satisfactores de primera necesidad para la alimentación y protegiendo los precios de los productos agropecuarios. La deformación y el ánimo especulativo del aparato de distribución hace trascendente el establecimiento de esta empresa.

En 1937 había iniciado su vigencia un ordenamiento especial para "estimular la producción y regular la distribución de todos aquellos artículos que afectan de una manera fundamental a la economía del país y a las clases consumidoras",<sup>133</sup> a través de organismos que "no tengan como finalidad ni el lucro ni la especulación; sino la de regular la producción, distribución y venta mediante la vigilancia y control de la Secretaría de la Economía Nacional".<sup>134</sup>

En el mismo lapso administrativo se constituyó la Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.,<sup>135</sup> que proporciona al Estado un poder extraordinario al monopolizar el suministro de la materia prima básica para la elaboración de periódicos, libros y revistas. Si bien se dotó a PIPSA con forma mercantil y el Estado se asoció con las empresas editoras, la autoridad ejercía el control absoluto de la misma.

Fue creado en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior para promover las exportaciones y racionalizar las importaciones.<sup>136</sup> Esta nueva institución nacional de crédito, fue concebida como un instrumento que apoyaría financieramente las ventas a crédito mexicanas.

La actitud de Lázaro Cárdenas ante las empresas públicas es congruente con su política de masas encaminada a fortalecer al Estado y a organizar las fuerzas sociales precisamente bajo la protección estatal. Cárdenas, luego de eliminar el callismo, prosigue la reestructuración del partido oficial, para sustituir la federación de partidos y cacicazgos revolucionarios, por una estructura sectorial integrada por organizaciones de las clases populares. La derogación del acuerdo de Portes Gil,<sup>137</sup> que obliga a los burócratas a que cotizaran al partido siete días de salario al año, ocasiona que el partido pierda autonomía financiera. En 1938 Cárdenas transforma al PNR en PRM y le señala como uno de sus objetivos principales "la preparación del pueblo para la implantación de una democracia de trabajadores y para llegar al régimen socialista".<sup>138</sup>

Para lograr su propósito apoya la creación de una nueva central obrera (la Confederación de Trabajadores de México), que agrupa al ala progresista del sindicalismo gobiernista y quien, habiendo caído la CROM en desgracia por su callismo temporáneo, pronto sería la confederación mayoritaria. Al mismo tiempo Cárdenas dicta un decreto<sup>139</sup> encargando al Partido Nacional Revolucionario que organizara

en cada entidad federativa una Liga de Comunidades Agrarias que, a su vez, se unirían en una organización nacional, que formaría parte del propio Partido. En 1937 se establece la primera Liga —la del Distrito Federal— y en 1938 se forma la Confederación Nacional Campesina.<sup>140</sup> El proyecto presidencial —que revela la íntima vinculación entre Estado y partido— tiene su origen, como muchas otras medidas, en lo que realizó el General Cárdenas cuando fungió como Gobernador de Michoacán.

Así organizados los obreros y campesinos, podría Cárdenas triunfar en sus tres grandes luchas políticas: reivindicar la presidencia, recuperar la industria petrolera del capital extranjero y preservar la hegemonía del partido oficial ante el almazanismo.

Por otro extremo, Cárdenas impide que la clase proletaria se agrupe en una sola organización y la distribuye entre agrupaciones de obreros, campesinos y burócratas, no obstante que en su declaración fundacional la CTM manifestó que se formaría con todo tipo de trabajadores dada la unidad orgánica del proletariado.

Para proseguir fortaleciendo el predominio del Estado sobre la sociedad civil, promueve la expedición de una nueva ley de cámaras patronales, que establece que estas corporaciones son "instituciones de carácter público" y que ensancha sus facultades de intervención.<sup>141</sup>

Por otra parte, en el seno mismo de la sociedad política, Cárdenas lleva a cabo acciones depuradoras encaminadas a controlar al Congreso, al Poder Judicial y a las entidades federativas. En las cámaras se nulifica a los anticardenistas, se sujeta a la Suprema Corte de Justicia y a través del dudoso expediente de "desaparición de poderes", se derriba a los gobernadores disidentes.<sup>142</sup>

En el proceso, las empresas públicas del cardenismo sirven para dar apoyo a los aliados del régimen (trabajadores sindicalizados y ejidatarios), quienes empiezan a tener oportunidades concretas de acceso a los medios de producción. Sin embargo, nada más equivocado que considerar que la política de masas de Cárdenas y la expansión de las empresas públicas suponen el propósito de socializar la economía. Por el contrario, con ellas el Estado busca consolidar su papel rector y mejorar su capacidad disuasiva frente al capital privado, a fin de que éste se decida a colaborar con el proyecto de desarrollo nacional trazado por la Revolución y dirigido por el propio Estado.<sup>143</sup> La política de conciliación y de atenuación de las medidas reformadoras es iniciada por el propio Cárdenas en sus dos últimos años presidenciales ante la inquietud interna, la enemistad de las potencias extranjeras, las elecciones de 1940 y la II Guerra Mundial. La política de frente nacional se inicia aún antes de que Avila Camacho tome posesión de la presidencia.<sup>144</sup> Con Cárdenas se instala la tesis maniquea que sustituye a la tesis de la lucha de clases: la dinámica social no encuentra su movimiento en el enfrentamiento de trabajadores y capitalistas, sino en el choque entre los buenos mexicanos (los trabajadores y los capitalistas patriotas) y los malos (los capitalistas explotadores y desnacionalizados).

No obstante la ausencia de un proyecto socialista, las relaciones con la iniciativa privada estuvieron cuajadas de enfrentamientos: "debe cuidarse mucho la clase patronal de que sus agitaciones se conviertan en bandería política, porque esto nos llevaría a una lucha armada. Los empresarios que se sienten fatigados por la lucha

social pueden entregar sus industrias a los obreros o al gobierno. Esto sería patriótico; el paro no".<sup>145</sup>

El apoyo estatal a las fuerzas populares irritaría, inclusive, a revolucionarios tan destacados como el carrancista Luis Cabrera, quien dijo bajo el seudónimo de Blas Urrea: "la política proletaria dictatorial del General Cárdenas nos conduce a un sistema que lleva trazas de prolongarse indefinidamente como el de Rusia, el de Italia, o el de Alemania, sin redundar a la larga en beneficio de las clases trabajadoras".<sup>146</sup>

La política económica del Estado no se dirigía a promover la actividad rural en perjuicio de la actividad industrial. El propósito fue asentar la industrialización en bases más firmes, en la prosperidad del campo, según expuso Ramón Beteta en una reunión que se celebró en 1935 en la Universidad de Virginia para analizar los aspectos económicos del Plan Sexenal.<sup>147</sup>

Casi un año antes de concluir su mandato, Cárdenas expidió un decreto concediendo generosas exenciones impositivas a las empresas que se organizaran para desarrollar industrias totalmente nuevas.<sup>148</sup>

## 5. EL AVILACAMACHISMO: EL PROYECTO DEFINITIVO

Avila Camacho aprovecha la coyuntura favorable de la II Guerra Mundial para ampliar el sector paraestatal y enlazarlo al proceso de industrialización por la vía privada. La crisis de confianza y de popularidad que provocaron las acciones cardenistas entre el sector capitalista y la pequeña burguesía urbana, exigieron que Manuel Avila Camacho modificara la postura sostenida por su antecesor en materia de empresas públicas. La II Guerra facilitó el giro del Presidente Avila Camacho al proporcionarle dos elementos propiciatorios: recursos financieros y una tregua en la lucha social a fin de que el país participara en la conflagración mundial. La animadversión que había concitado el Gobierno con las medidas "socializantes" (reparto de tierra, nacionalizaciones, cooperativismo) y que coadyuvaron al fenómeno almanista se trató de disolver con una política económica de estímulo a la inversión privada y de reorientación funcional de la empresa pública.<sup>149</sup>

La tregua social —que llega a desembocar en un pacto obrero-industrial— se manifestó en el frente nacional que tomó el lugar del frente popular cardenista y los recursos financieros excedentes —que aportaron las exportaciones de materias primas, las remesas de los braceros y las inversiones extranjeras, que huían de las zonas en conflicto— hicieron posible que el Gobierno estableciera empresas que apoyarían a la actividad privada y que resolverían cuellos de botella del aparato productivo. Esos recursos excedentes permitieron que en el sexenio la inversión pública representara el 47.5% del total sin acudir al pronunciado sobregiro que caracterizó a la gestión presidencial anterior.

La expansión que registró el sector paraestatal satisfizo a los inversionistas, porque se retomó la tendencia a la que se habían apegado las empresas paraestatales durante el sonorismo, y se erradicaron las modalidades que introdujo Lázaro Cárdenas. Se desenfató el patrocinio a las empresas sociales (ejidales y cooperativistas) y se acabó con la gestión obrera de las empresas industriales del Estado. Si en el primer plan sexenal no había ningún compromiso expreso para empujar la creación

de empresas obreroestatales, el segundo deposita en el Estado la responsabilidad de encauzar créditos a la producción industrial, de impulsar empresas obreras de participación estatal y de otorgarles concesiones con preferencia respecto de otras unidades productivas.<sup>150</sup> La inclusión de este aspecto se entiende por el auge que registraron las empresas formadas por el Estado y por los trabajadores en el sexenio 1935-1940 y por la participación que tuvieron los cardenistas en la elaboración del plan que regularía la actividad del Ejecutivo en 1941-1946. Por el contrario, cuando se formuló el primer plan del partido oficial no existían empresas obreroestatales de carácter industrial y comercial y la configuración del plan estuvo conducida predominantemente por callistas que sostenían un criterio conservador.

De este documento se desprende que si bien existía el objetivo de "asegurar para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional",<sup>151</sup> "la iniciativa privada no encontrará en el Plan Sexenal ni trabas ni hostilidades".<sup>152</sup> Los postulados de transacción que tuvo que aceptar al candidato ante la presión de los cardenistas fueron fácilmente relegados por el presidente constitucional.

El Estado no nacionaliza ninguna otra empresa privada y suprime la administración obrera de los Ferrocarriles Nacionales transformándolos en un organismo descentralizado del Gobierno. Con esta última decisión se atendía la demanda que persistentemente planteara la iniciativa privada y que encontró su cota más alta en la Convención Bancaria de 1944, cuando el financiero Agustín Rodríguez criticó severamente al Estado por haber entregado esa vital empresa al sindicato ferrocarrilero.<sup>153</sup>

Avila Camacho rescata el criterio de subsidiariedad de la empresa paraestatal que estuvo vigente de 1920 a 1934 y que fuera tan abiertamente expuesto en una Convención Bancaria por Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda y Crédito Público, al explicar la función de la banca nacional: "... las instituciones oficiales deben servir de apoyo a las instituciones privadas y cubrir sólo aquellas necesidades de crédito que la banca privada se encuentra en la imposibilidad de atender"<sup>154</sup> y era congruente con sus tesis económicas fundamentales: "En México, el problema no es tanto de repartición, como de insuficiencia de la renta nacional. Con el incremento de ella ganarán los industriales, principalmente los obreros y las clases económicamente débiles del país. A aumentarla debemos consagrar nuestras mayores energías. El reparto equitativo vendrá como consecuencia".<sup>155</sup>

Al igual que con Abelardo L. Rodríguez, en los primeros años de los cuarenta no alarma la expansión del gasto público y del sector paraestatal porque durante la II Guerra Mundial es de generalizada aceptación que el Estado intervenga para solventar las necesidades bélicas.

Depuesta la lucha social con motivo de la guerra y utilizando las reformas cardenistas como plataforma de acción, el avilacamachismo instrumentó una política económica que redujo la capacidad adquisitiva de los trabajadores: si en 1940 los ingresos del trabajo representaban el 52% del producto, en 1946 esta participación había descendido al 39%.<sup>156</sup>

El nuevo gobierno modifica la política agraria: se reduce el reparto, disminuye el financiamiento a los ejidatarios y se otorgan seguridades y estímulos al pequeño propietario.<sup>157</sup>

Avila Camacho logra impulsar la actividad manufacturera con una nueva legislación de fomento<sup>158</sup> y con una Nacional Financiera abocada ya al establecimiento de empresas industriales privadas o mixtas. En esa etapa se fundaron empresas mixtas importantes como la Compañía Industrial Atenquique, S.A.,<sup>159</sup> Altos Hornos de México, S.A.,<sup>160</sup> Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.,<sup>161</sup> Guanos y Fertilizantes de México, S.A.<sup>162</sup> Ha quedado atrás la fase de tanteo y se ha consolidado la institución como un banco de desarrollo que canaliza a la industrialización el financiamiento externo y el ahorro interno que arroja al raquíctico mercado de valores.<sup>163</sup> Al mismo tiempo, se liquida el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, que es substituido por el Banco Nacional de Fomento Cooperativo más acorde con los nuevos compromisos del Estado.<sup>164</sup>

Se forma el organismo de Coordinación y Fomento de la Producción<sup>165</sup> —cuya dirección se encarga al expresidente Rodríguez— para que promueva nuevas industrias, y antes de dos años es substituido por la Comisión Federal de Fomento Industrial,<sup>166</sup> que debía crear empresas susceptibles de venderse a la iniciativa privada. En 1941 se establece la Distribuidora y Reguladora, S.A.,<sup>167</sup> que tenía a su cargo el control del mercado de bienes de primera necesidad.

Con motivo de la II guerra mundial el Estado estableció un mecanismo de planeación a fin de enfrentarse a los problemas y demandas que generó el conflicto. Mediante decreto presidencial se formó la Comisión Federal de Planificación, “como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera la cooperación interamericana”.<sup>168</sup> La Comisión estaba formada por siete funcionarios públicos,<sup>169</sup> y los obreros, empresarios, los Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos tenían un representante técnico ante ella.<sup>170</sup> Pocos días después los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario<sup>171</sup> se transformaron en Consejos Mixtos de Economía Regional, instituidos en cada entidad federativa como órganos de coordinación para la solución de problemas económicos, sobre todo los relativos a la producción y comercialización agropecuarias y sus vínculos con la actividad industrial.<sup>172</sup> Al año siguiente se amplió la competencia de los Consejos otorgándoles atribuciones resolutivas en algunos aspectos específicos y se les encomendó la creación de Consejos Municipales de Economía.

Los Consejos, a diferencia de la Comisión, estaban integrados por representantes de dependencias y entidades federales, del Ejecutivo Local, de cámaras patronales y de la organización campesina estatal. La presidencia recaía en el Gobernador.

En el período 1941-1946, se diversifican las funciones de la empresa paraestatal, que en los años anteriores, prácticamente, sólo se habían localizado en las actividades productivas. En esta gestión se crean entidades de bienestar como el Instituto Mexicano del Seguro Social,<sup>173</sup> Instituto Nacional de Cardiología,<sup>174</sup> Hospital Infantil,<sup>175</sup> Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho,<sup>176</sup> Centro de Salud Soledad O. de Avila Camacho,<sup>177</sup> Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.<sup>178</sup>

Se traza el camino de las empresas públicas y sus relaciones con la iniciativa privada. En un texto certero Arnaldo Córdoba precisa el papel económico del Estado

configurado por los gobiernos revolucionarios y cuyo perfil final se debe a la administración avilacamachista: "los gobernantes de la Revolución jamás pensaron que la reconstrucción de México pudiera hacerse sin el concurso de la iniciativa privada ni que el Estado sustituye a ella en esa tarea. . . lejos de sustituir a la iniciativa privada, el Estado no hacía sino abrirle el camino, efectuando las obras de uso común que aquella no estaba en grado de realizar y que a ella más que a otras beneficiaban".<sup>179</sup>

Avila Camacho prosigue en el camino de debilitar al partido oficial a través de desembarazarse del segundo plan sexenal, de controlar a las organizaciones populares sin la intermediación del partido y de suspender los descuentos que hacía la tesorería a los sueldos de los burócratas para apoyar al partido. La supresión del sector militar segrega una porción importante del poder político del partido.

La sustitución del Partido de la Revolución Mexicana por el Partido Revolucionario Institucional consolidó el ecumenismo ideológico, el caudillaje presidencial y la hegemonía del Estado. Nada dicen la declaración de principios y el programa del PRI sobre la participación de los trabajadores en los medios de producción, ni acerca de la formación de empresas obreroestatales.

El mismo Plutarco Elías Calles dio la razón a Córdoba cuando hizo declaraciones a la prensa: "no podemos iniciar empresas directas por el Estado porque nos falta el material humano. Empresas de esa naturaleza necesitan más que una grande preparación técnica, una grande preparación moral y administrativa fundada en el desinterés personal, en la probidad, en el deseo de servir a los intereses colectivos. A nosotros nos falta aún esa preparación, carecemos de la organización indispensable e iríamos al fracaso".

En el medio siglo que ha transcurrido entre las primeras empresas públicas creadas por los sonorenses y los tres centenares creadas entre 1971-1976, el Estado ha consolidado su papel de agente y rector económicos. Las empresas públicas han mostrado su carácter instrumental que permite que existan tantas como sean necesarias para que el Estado logre los objetivos políticos, económicos y sociales que se desprenden del proyecto nacional. El nuevo Estado se forma por un haz de funciones de índole diversa que fortalecen su papel económico:

"¿Cuáles son entonces las funciones que desempeña el Estado en una sociedad capitalista y que les están vedadas a las unidades de capital? Existen cuatro áreas en que el Estado es especialmente activo:

1. La creación de las condiciones materiales generales de producción (la 'infraestructura').
2. La determinación y protección del sistema legal general en el que tienen lugar las relaciones de los sujetos legales de la sociedad capitalista.
3. La regulación del conflicto entre el trabajo asalariado y el capital y, en su caso, la operación política de la clase trabajadora, no sólo por medios políticos o militares.
4. La protección del capital nacional total y su expansión en el mercado capitalista mundial."<sup>180</sup>

El estado resulta entonces responsable directo de la creación de la riqueza, de su distribución y disfrute; es el encargado de su propio fortalecimiento para asegurar su supremacía interna así como para garantizar su rol igualitario en la comunidad internacional.

En Occidente, la función básica y primordial que el liberalismo clásico otorgaba al Estado de garante de la observancia de las leyes económicas de orden natural para así permitir automáticamente la felicidad de la comunidad, hubo de ser sustituida por múltiples obligaciones concretas de hacer. El nuevo Estado occidental parte del hecho de que los recursos de una comunidad no se asignan ni aprovechan óptima y racionalmente sino que introducen elementos correctivos y no los encauza hacia objetivos colectivos. El Estado nuevo sustituye el postulado del clasicismo liberal y la igualdad de los hombres ya no es el punto de despegue sino el punto de arribo. Para hacer real la igualdad o, si quiere, para reducir la desigualdad por fuerza ha de intervenir el Estado, con funciones que van más allá del modesto lindero de la actividad de policía, de control o de supervisión. Es necesario atribuirle las funciones de policía económica, de fomento y de servicio público y más adelante las funciones de producción y distribución de bienes y servicios.

## NOTAS

- 1 Stein, S. J. y Stein, B. H., *La herencia colonial de América Latina*, México, Siglo XXI, 1971.
- 2 Arcila Farfás, Eduardo, *Reformas económicas del siglo XVIII en Nueva España*, México, Sepsetentas, 1974, 2 vols.
- 3 Miranda González, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas (1521-1820)*, México, UNAM, 1978, pp. 94-120.
- 4 Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel, "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1977, tomo II, p. 204.
- 5 Gibson, Ch., *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1801*, México, Siglo XXI, 1967.
- 6 Octavio Paz, en uno de sus ensayos recogidos en *El ogro filantrópico*, México, Joaquín Mortiz, 1979, pp. 98-99, hace referencia a la consulta que formuló la Corona española a los teólogos a fin de determinar si conforme al derecho canónico tenía facultades para enajenar los cargos públicos coloniales.
- 7 Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México, los orígenes 1521-1763*, México, Era, 1973, pp. 188-260.
- 8 Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1958-1961, <sup>3</sup> [1].
- 9 *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico, presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1967.
- 10 Circular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 16 de marzo de 1868, en *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974, tomo 3, pp. 369-370.
- 11 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 707.
- 12 Cardoso, Ciro, F. S., "Presentación" de la obra *Formación y desarrollo de la burguesía en México. Siglo XIX*, México, Siglo XXI, 1978, p. 19.
- 13 Peña, Sergio de la, *La formación del capitalismo en México*, México, Siglo XXI, 1975, pp. 163-186.
- 14 *Apuntes sobre mi vida pública 1882-1911*, México, Porrúa, 1965, p. 73.
- 15 Villegas, Abelardo, *Positivismo y porfirismo*, México, Sepsetentas, 1972, pp. 11-12.
- 16 Los ordenamientos más importantes que se expidieron en el período porfirista fueron: Código Minero de 1884; Ley Minero de 1887; Ley y Decreto sobre Petróleo de 1901; Ley sobre Estímulos a la Industria de 1893; Decreto sobre Exenciones a la Industria de 1889; Legislación sobre Aduanas de 1880, 1885, 1887, 1891 y 1905; Código de Comercio de 1889 (bancos); Ley de Instituciones de Crédito de 1897 y sus reformas de 1908; Ley General de Ferrocarriles de 1899; Ley de Colonización de 1883, y Ley de Terrenos Baldíos de 1894.
- 17 Rosensweig, Fernando, "La industria", en *Historia moderna de México. El porfiriato; vida económica*, México, Hermes, 1965, tomo I, p. 463.
- 18 Chávez Orozco, Luis, "Introducción", *El Banco de Avío y el fomento de la industria nacional*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1966.
- 19 Citada por Valadés, José C., *Alamán: estadista e historiador*, México, UNAM, 1977, p. 300.
- 20 Citada por García Cantú, Gastón, *Utopías mexicanas*, México, FCE, 1978, p. 17.
- 21 García Cantú, Gastón, *El socialismo en México. Siglo XIX*, México, Era, 1969.
- 22 *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970, p. 81.
- 23 Calderón, Francisco R., "Los ferrocarriles", en *op. cit.*, supra nota 17 de este capítulo, tomo I, pp. 483-634.
- 24 González Ramírez, Manuel, *La revolución social en México. El problema agrario*, México, FCE, 1966, tomo III, pp. 171-173.
- 25 Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, del 25 de mayo de 1910.
- 26 *Artículo 27 constitucional. Colonización, crédito y financiamiento agrícola, para fomentar la pequeña propiedad. Proyecto relativo a la liquidación de la caja de préstamos para obras*

- de irrigación y fomento a la agricultura, que presenta a la H. Cámara de Senadores. . . , México, 1925.
- 27 *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, FCE, 1964, pp. 331-332.
- 28 México, Editora Nacional, 1960, pp. 122-124.
- 29 Trejo Lerdo de Tejada, C., *Derecho administrativo mexicano. Su formación y desarrollo de 1810 a 1910*, México, Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León y Sucs., 1911, pp. 85-86.
- 30 Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit., supra* nota 4 del capítulo I, pp. 92-95.
- 31 *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1979, pp. 59-60.
- 32 1o. de diciembre de 1916.
- 33 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*. México, 1967, p. 21.
- 34 *El pensamiento de la reacción mexicana. Historia documental 1810-1962*, México, Empresas Editoriales, 1965, pp. 845-848.
- 35 Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959.
- 36 Durante las gestiones de Abelardo L. Rodríguez, como de Lázaro Cárdenas y de Miguel Alemán, han corbrado vigencia instrumentos legales que reducen y dan racionalidad a la libre competencia.
- 37 Ver el Manifiesto a la Nación de los diputados progresistas del 31 de enero de 1917.
- 38 Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1967.
- 39 "Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano", en *Los cambios constitucionales*, México, UNAM, 1977, pp. 196-207.
- 40 Ley de Expropiación, Ley de Monopolios, Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, entre otras.
- 41 "Estado y economía. Apuntes para un marco de referencia", en *Comercio Exterior*, Vol. 29, núm. 4, abril de 1978, p. 412.
- 42 A pesar de ello, en el artículo 33 del Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución, de la Soberana Convención Revolucionaria, se postulaba la adopción del parlamentarismo.
- 43 *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1976.
- 44 Publicada en el *Diario Oficial* del 12 de agosto de 1938.
- 45 Publicada en el *Diario Oficial* del 28 de marzo de 1951.
- 46 Iniciativa del Ejecutivo del 14 de diciembre de 1918.
- 47 1o. de agosto de 1916.
- 48 *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Angeles, Wayside Press, 1920, p. 77.
- 49 *Idem*, p. 79.
- 50 *El Universal*, 19 de febrero de 1917.
- 51 Protesta del 24 de febrero de 1917.
- 52 *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, FCE, 1971, pp. 22-23.
- 53 Proyecto de ley para la formación del Banco Unico de Emisión presentado en diciembre de 1917.
- 54 Acuerdo del 4 de febrero de 1903.
- 55 Decreto del 24 de diciembre de 1924.
- 56 Si bien en la ley que expidió el Primer Jefe el 14 de abril de 1917, no se preve su creación, en los artículos 1o. y 12 se señala que se formará el Departamento Administrativo de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, que comprendería las fábricas de pólvora, cartuchos, ramas y otras empresas de guerra.
- 57 Según consigna Moheno en las páginas 118-130 de su libro: *Mi actuación política después de la decena trágica*, México, Botas, 1939, presentó el 25 de septiembre de 1913 una iniciativa de ese sentido.
- 58 Meyer, Lorenzo; Segovia, Rafael y Lajous, Alejandra, *Historia de la revolución mexicana. Los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 1978; Meyer, Jean y Krauze, Enrique, *Historia de la revolución mexicana. La reconstrucción económica. Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1978, y Córdoba, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1975, *Id*, *La ideología de la revolución*

- mexicana*, México, Era, 1973, principalmente, han estudiado con éxito el proceso de formación del nuevo estado revolucionario.
- 59 *The Mexican Revolution. Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1970, pp. 57-65.
- 60 *Los presidentes de México ante la Nación 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, 1966, tomo III, p.
- 61 Decreto del 7 de julio de 1920.
- 62 Artículo 5o.
- 63 Ojeda Paullada, Pedro, *Las Juntas Federales de Mejoras Materiales, los municipios y los convenios que celebran entre sí* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, sin fecha.
- 64 Entre los ordenamientos de mayor trascendencia en la materia agraria se pueden mencionar: la Ley de Ejidos de 1920, la Ley de Dotación y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal de 1927, la Ley de la Deuda Agraria de 1920, la Ley de Tierras Ociosas de 1920, la Ley de Colonización de 1926 y el Código Agrario de 1934.
- 65 Pani, Alberto J., *Apuntes autobiográficos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1951, 2 vols.
- 66 Krauze, Enrique, *Caudillos Culturales en la revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1976, pp. 220-236.
- 67 Ley del 25 de agosto de 1925.
- 68 Ley del 24 de diciembre de 1924.
- 69 Ley del 12 de agosto de 1925.
- 70 Suárez, Eduardo, "Moneda y crédito en México durante el siglo XIX", en *El liberalismo y la reforma en México*, México, UNAM, 1957.
- 71 Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, publicada en el *Diario Oficial* del 8 de enero de 1926.
- 72 Manifiesto del 7 de diciembre de 1923.
- 73 Ley de Crédito Agrícola, publicada en el *Diario Oficial* del 4 de marzo de 1926.
- 74 Ley de Bancos Ejidales del 16 de marzo de 1926.
- 75 Además, cabe mencionar que entre otros planes revolucionarios, en el Plan del Partido Liberal Mexicano de 1906 se reclama la creación de un banco agrícola para financiar a los agricultores de escasos recursos.
- 76 Emilio Portes Gil narra que en un consejo de ministros y con el apoyo decidido de Calles se definió que cesará prácticamente toda distribución de tierra y que se dieran garantías al capital en el campo (*Autobiografía de la revolución mexicana*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1969, pp. 648-650). Inclusive, el Ejecutivo declaró en algunos Estados (Tlaxcala, Aguascalientes y Zacatecas) la conclusión de la reforma agraria por haberse agotado las tierras afectables o por no existir ya necesidades agrarias.
- 77 Ley del 21 de enero de 1931.
- 78 González Ramírez, Manuel, *op. cit.*, p. 309.
- 79 Publicada en el *Diario Oficial* del 12 de julio de 1930.
- 80 Artículo 1o.
- 81 Artículo 5o.
- 82 Artículo 6o.
- 83 Ley del 18 de agosto de 1931.
- 84 Reforma publicada en el *Diario Oficial* del 6 de septiembre de 1929.
- 85 Desde la reforma de 1929 se inició el proceso de sustracción del orden local de las cuestiones laborales. Con cierta recurrencia las organizaciones obreras y círculos doctrinales han recomendado que se federalice definitivamente la aplicación de la legislación del trabajo.
- 86 Publicada en el *Diario Oficial* del 27 de julio de 1931.
- 87 Reformas del 25 de julio de 1931 y del 12 de abril de 1932.
- 88 Gaxiola, Jr., Francisco Javier, *El presidente Rodríguez. 1932-1934*, México, Editorial Cultural, 1938.
- 89 *Autobiografía*, México, edición del autor, 1962, pp. 145-146.
- 90 La escritura constitutiva se otorgó el 7 de noviembre de 1934.

- 91 Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir una sociedad que regule el mercado interior del petróleo y sus derivados, publicado en el *Diario Oficial* del 26 de enero de 1934.
- 92 La escritura constitutiva se otorgó el 30 de junio de 1934.
- 93 Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de enero de 1934.
- 94 Base segunda del artículo 1o. del Decreto de creación.
- 95 Artículo 1o.
- 96 Decreto de creación de la Comisión Federal de Electricidad, publicado en el *Diario Oficial* del 24 de agosto de 1937.
- 97 Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de agosto de 1934.
- 98 Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de julio de 1933.
- 99 Artículo 7o.
- 100 Véase, *supra* nota 92 de este capítulo.
- 101 Véase, *supra* nota 90 de este capítulo.
- 102 Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 31 de agosto de 1934.
- 103 Programa de Gobierno del Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, para el año de 1934, publicado en el *Diario Oficial* del 10 de abril de 1934.
- 104 Dichos funcionarios fueron los Secretarios de Hacienda, Economía Nacional, Comunicaciones y Educación Pública, además del Jefe del Departamento del Trabajo.
- 105 Acuerdo del 18 de julio de 1933.
- 106 Circular del 27 de septiembre de 1933.
- 107 *Plan sexenal del PNR*, México Partido Nacional Revolucionario, 1934, p. 18.
- 108 Publicada en el *Diario Oficial* del 31 de agosto de 1936.
- 109 Ley que crea el Banco Obrero de Fomento Industrial, publicada en el *Diario Oficial* del 24 de julio de 1937.
- 110 La escritura constitutiva se otorgó el 21 de diciembre de 1935.
- 111 Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *Memoria de labores 1968-1969*, México, 1969.
- 112 La escritura constitutiva se otorgó el 22 de abril de 1936.
- 113 Publicada en el *Diario Oficial* del 25 de noviembre de 1936.
- 114 Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1973.
- 115 Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* del 24 de junio de 1937.
- 116 Decreto que crea la Administración General del Petróleo Nacional, publicado en el *Diario Oficial* del 2 de mayo de 1937.
- 117 Acuerdo que crea el Consejo Administrativo del Petróleo, publicado en el *Diario Oficial* del 30 de marzo de 1938.
- 118 Decreto que crea la Institución Distribuidora de Petróleos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial* del 20 de julio de 1938.
- 119 Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial* del 20 de julio de 1938.
- 120 Considerando segundo del Acuerdo de creación.
- 121 Artículo 2o.
- 122 Artículo 4o.
- 123 *Diario Oficial* del 30 de junio de 1937.
- 124 Ley que crea la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles publicada en el *Diario Oficial* del 30 de abril de 1938.
- 125 Artículos 1o. y 2o.
- 126 Publicada en el *Diario Oficial* del 15 de febrero de 1938.
- 127 Publicada en el *Diario Oficial* del 30 de mayo de 1933.
- 128 Artículo 66, de la Ley de 1938.
- 129 Shulgovski, A., *México en la encrucijada de su historia*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1972, p. 309.
- 130 Publicada en el *Diario Oficial* del 23 de febrero de 1935.

- 131 Artículo 21.
- 132 Esta empresa se establece el 1o. de septiembre de 1937.
- 133 Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada en el *Diario Oficial* del 25 de junio de 1937.
- 134 Considerando séptimo.
- 135 La escritura constitutiva se otorgó el 10 de septiembre de 1935.
- 136 La escritura constitutiva se otorgó el 8 de junio de 1937.
- 137 El Acuerdo de Cárdenas del 18 de diciembre de 1937 deroga el de Porte Gil del 25 de enero de 1930.
- 138 Los partidos políticos en México, México, FCE, 1975, p. 445.
- 139 Decreto del 9 de julio de 1935.
- 140 Gómez Jara, Francisco, *El movimiento campesino en México*, México, Editorial Campesina, 1970, pp. 117-121.
- 141 Ley de Cámaras de Comercio e Industria, publicada en el *Diario Oficial* del 27 de agosto de 1936.
- 142 Anguiano, Arturo, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Era, 1978.
- 143 Medina, Tziv, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974.
- 144 Medina Peña, Luis, "Origen y circunstancias de la idea de unidad nacional", en *La vida política en México 1970-1973*, México, El Colegio de México.
- 145 Lázaro Cárdenas. *Ideario político*, México, Era, 1976, pp. 190-191.
- 146 *Veinte años después. El balance de la revolución. La campaña presidencial de 1934. Las dos revoluciones*, México, Botas, 1938.
- 147 *Programa económico y social de México (una controversia)*, México, Edición de Ramón Beteta, 1935.
- 148 Decreto para fomentar industrias nuevas, publicado en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1939.
- 149 Contreras, Ariel José, *México 1940: industrialización y crisis política*, México, Siglo XXI, 1977.
- 150 *Segundo plan sexenal*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1976, pp. 27-28.
- 151 *Idem*, p. 17.
- 152 *Idem*, p. 5.
- 153 X Convención Nacional Bancaria, celebrada en Monterrey, N.L., del 17 al 19 de abril de 1944.
- 154 *Discursos pronunciados por los ciudadanos Secretarios de Hacienda y Crédito Público en las convenciones bancarias celebradas del año de 1934 a 1958*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 40.
- 155 *Idem*, p. 75.
- 156 NAFINSA-CEPAL, *La política industrial en el derecho económico de México*, México, 1971, p. 86.
- 157 *Cfr., op. cit., supra* nota 52 de este capítulo, p. 54.
- 158 Ley de Industrias de Transformación, publicada en el *Diario Oficial* del 13 de mayo de 1941.
- 159 La escritura constitutiva se otorgó el 6 de octubre de 1941.
- 160 La escritura constitutiva se otorgó el 6 de julio de 1942.
- 161 La escritura constitutiva se otorgó el 8 de abril de 1942.
- 162 La escritura constitutiva se otorgó el 17 de julio de 1943.
- 163 Blair, Calvin, "Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy", en *Public Policy and Enterprise in Mexico*, editado por Raymond Vernon, Cambridge, Mas., University of Harvard Press.
- 164 Ley que crea el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, publicada en el *Diario Oficial* del 5 de junio de 1941.
- 165 Decreto que crea un organismo descentralizado que se denomina Coordinación y Fomento de la Producción, publicado en el *Diario Oficial* del 26 de octubre de 1942.
- 166 Decreto que crea el organismo descentralizado Comisión Federal de Fomento Industrial, publicado en el *Diario Oficial* del 1o. de julio de 1944.
- 167 Ley de la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., publicada en el *Diario Oficial* del 18 de junio de 1941.

- 168 Decreto que crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional, publicado en el *Diario Oficial* del 9 de julio de 1942.
- 169 Artículo 2o.
- 170 Artículo 3o.
- 171 Decreto que instituye los Consejos Mixtos de Economía Regional, modificando en tal sentido el que autorizó la creación de Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario, publicado en el *Diario Oficial* del 25 de julio de 1942.
- 172 Decreto que modifica el que creó los Consejos Mixtos de Economía Regional y organiza la coordinación de los mismos, publicado en el *Diario Oficial* del 2 de octubre de 1943.
- 173 Ley del 19 de enero de 1943.
- 174 Ley del 19 de mayo de 1943.
- 175 Ley del 31 de mayo de 1943.
- 176 Decreto del 6 de abril de 1945.
- 177 Decreto del 2 de agosto de 1946.
- 178 Decreto del 23 de marzo de 1944.
- 179 *La ideología de la revolución mexicana*, cit. *supra* nota 58 de este capítulo, p. 364.
- 180 Alvater, Elmer, "Estado y capitalismo. Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal", en *Cuadernos Políticos Era*, núm 9, julio-septiembre de 1976, p. 12.