

El Estado empresario: la vía de la expropiación

Junta de Fomento de Californias	619
Origen de la Junta	
Organización de las Misiones de Californias	
Implantación del gobierno político	
Proposiciones finales de la Junta	
Significado del Fondo Piadoso de Californias para el México moderno	
Los procesos expropiatorios y la administración pública contemporánea	639
Concepto de nacionalización	
Nacionalizaciones en el México revolucionario y postrevolucionario	
Causas de la expropiación	
Las grandes empresas estatales nacidas por expropiación	
Consecuencias de la expropiación en la administración pública	679

traban en una situación muy mejorada. Los ingresos del Fondo sumaban 94.892.50 pesos, incluyendo los 14.586.50 pesos cubiertos por el Gobierno a cuenta de su débito. Los egresos eran de 94.490,610. Hay nuevamente un saldo favorable, aunque mínimo: 401.13 pesos. El Fondo seguía siendo autosuficiente.²⁹

Junta de Fomento de Californias

Una vez que México logró su independencia se procedió a establecer la administración pública por medio de cuatro Secretarías de Estado y del Despacho. Una, la de Relaciones Interiores y Exteriores, tomó bajo su competencia las Californias por medio de la Sección de Gobierno. En los territorios se estableció a un jefe político y militar. Y, para atender el desarrollo de las mismas se formó la Junta de Fomento de Californias en junio de 1824. Seguía fungiendo como administrador general del Fondo José Ildefonso González del Castillo.

La Junta de Fomento se encontró que en 1824 la hacienda de Ibarra era arrendada desde 1822 a un particular y que la de Amoles estaba usurpada por otro individuo que se negaba a devolverla al Estado. “El primer impulso que dio la administración republicana al Gobierno de las Californias no tuvo resultados positivos”.³⁰ Compartimos esta opinión de la profesora Velázquez, pero consideramos que el esfuerzo de la Junta de Fomento de Californias representó uno de los más vigorosos programas gubernativos en el siglo pasado para estatizar y nacionalizar inmensos territorios otrora delegados a una entidad extraestatal: la Compañía de Jesús.

Ciertamente el estudio de la Junta de Fomento de Californias debe encuadrarse, de algún modo, en el marco histórico del Fondo Piadoso. Sin embargo, debido a su concepción completamente estatizante, pues la Junta no tuvo más

²⁹ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana* correspondiente a 1837, anexo 3.

³⁰ Velázquez, *op. cit.*, p. 162.

propósito que el de transformar al Fondo dentro de la figura constitucional del territorio federal, la tratamos aquí por separado, pero en el entendido de su estrecha cercanía al Fondo Piadoso de Californias.

La Junta de Fomento de Californias constituye, sin duda, uno de los más importantes testimonios del talento administrativo desplegado por los mexicanos en los albores del país. En las Californias, ricos territorios perdidos en una lucha desigual contra el imperialismo estadounidense, encontramos una de las mejores muestras de lo que un Estado puede hacer para tomar posesión de su espacio físico.

Origen de la Junta

La Junta fue formada para establecer las bases políticas que permitieran sustituir a la antigua administración de una institución ejemplar: el Fondo Piadoso de Californias. Se trataba, como la experiencia postrer de 1833, de asumir el control del Fondo y estatizar completamente la administración californiana hasta entonces en manos de órdenes religiosas, en el momento todavía ejerciendo un gobierno de hecho sobre los territorios californianos.

El objeto de la Junta era estudiar las medidas conducentes para la implantación del Gobierno nacional en las Californias. Estando como Presidente de la República don Guadalupe Victoria, solicitó a la Junta diversos dictámenes sobre la implantación del gobierno en esos territorios, estudios que sirvieran de base e instrucción para el jefe político nombrado al efecto. Todo hace suponer que entre la postrer Junta Directiva del Fondo y esta Junta anterior había una relación genética, a pesar de la diversidad de sus objetos, pues en la Junta Directiva continuaron en funciones Juan José Espinosa de los Monteros y Manuel González Ibarra, además de Ignacio de Cubas —que siguió fungiendo como secretario— y que junto con Carlos María de Bustamante, Pablo Vicente de Sola, Tomás Suria, Tomás Salgado, Mariano Domínguez, José Mariano Almanza, José Ignacio Ormaechea y Francisco de Paula Tamariz habían integrado la Jun-

ta de Fomento de Californias. Estuvo en funciones de enero 3 de 1825 a agosto 31 de 1827.

Las Californias ingresaron al régimen constitucional en abril de 1822, cuando se juró en ellas la Independencia y así lo atestiguó don Agustín Fernández a su llegada en septiembre del mismo año, cuando fue comisionado para tal efecto.³¹ La Junta recomendó que el nuevo jefe político se ilustrara sobre la situación de las Californias y que se formara una carta geográfica exacta en la que se determinarán las costas interiores, poco conocidas. Advierte que encontrará el gran poder temporal que tienen los misioneros, producto del sistema establecido desde la Colonia, y por tanto tendrá estorbos y oposición de los mismos contra la desmembración de las misiones, “verdaderas comunidades, más religiosas que políticas”.

Vamos a poder constatar enseguida, cómo en opinión de la Junta el gobierno de religiosos dio resultados positivos, así como problemas que no se podían dejar de mencionar. Según la Junta de Fomento de Californias, el jefe político hallará en las reducciones formadas por las misiones a seres humanos cuya organización social se desnaturalizó dentro del ámbito de las misiones. En ellas se impidieron los hábitos del estado natural, sus terrenos les fueron expropiados, están bajo autoridad sin mediar pacto social libre, se les ha impuesto otra creencia religiosa, viven bajo una moral muy rígida; están sometidas a lo más austero y duro de la vida monástica, sujetas a la producción agrícola y los quehaceres aun más penosos; viven bajo desigualdad de trato con respecto a otras personas. En suma: sufrieron la pérdida de su natural libertad. No se ha establecido, en nuestro entender, un régimen político de libertades al tenor de los progresos del siglo XIX.

³¹ *Dictamen que dio la Junta de Fomento de Californias al excmo. señor Presidente de la República sobre las instrucciones que para el jefe superior de aquellos territorios pasó al examen de la misma, para que exprese su concepto, de enero 3 de 1825. Colección de los principales trabajos en que se ha ocupado la Junta nombrada para meditar y proponer al Supremo Gobierno los medios más necesarios para promover el progreso de la cultura y la civilización de los territorios de la Alta y Baja Californias.* México, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1827. pp. 3-8.

lifornia, las misiones establecidas por los jesuitas y las formadas posteriormente en la nueva por los religiosos fernandinos: sabe la consideración y elogios que estos establecimientos han merecido, no solo de los españoles, sino de algunos extranjeros ilustrados; y ha tenido presentes todas las razones con que se ha hecho ordinariamente la apología de aquel sistema, recomendándolo no solo como justo y conveniente, sino como absolutamente necesario". Así se expresa la Junta sobre el Gobierno californiano establecido por el Fondo Piadoso; pero, atento al progreso de los tiempos, juzga que en su momento esa administración era incompatible con la Independencia, la Constitución política y el verdadero espíritu del evangelio, pues en nuestra opinión privaba para la Junta la asunción de las Californias por un régimen basado en el moderno Estado de derecho.

Uno de los problemas nacidos de la antigua forma de gobernación, era que la religión se impuso a los indígenas por medio de la fuerza, siendo obligados a renunciar a todos sus derechos al recibir el bautizo y, al convertirse en catecúmenos, debían someterse a formas de vida casi monásticas. Por su parte, los religiosos se consideraban dispensados de acatar las prohibiciones que tenían para encargarse de asuntos temporales. Por su parte, los neófitos tenían que acostumbrarse a vivir en la imposibilidad de ejercer plenamente sus derechos civiles. Obviamente la Junta consideró que esta forma de gobierno no era viable para llevar al cabo la civilización de las Californias.

Con base en todo lo anterior se concibe la idea de reorganizar las relaciones entre los habitantes de las Californias, desechando el recurso de la fuerza y adoptándose en su lugar el de las relaciones amistosas y de comercio que favorezcan la civilización en estos territorios. "El estado en que se hallan las misiones actuales no corresponde a los grandes progresos que hicieron en los principios", que han caído en la decadencia, toda vez que la Junta consideraba que era injustificable que los religiosos siguieran encargados de negocios temporales, cuestiones distintas a las establecidas en los ministerios religiosos. Se sugiere, por tanto, que se mantengan religiosos en las misiones, para cuestiones

meramente espirituales, en tanto se forman las parroquias y se ponen en manos del Obispo de Sonora.

De acuerdo a lo anterior, la Junta sugirió que la reasunción de la administración de las temporalidades de las misiones se lleve al cabo gradualmente, hasta el punto que los habitantes sean autosuficientes. La estatización de las Californias debería obedecer a las siguientes proposiciones: 1) que la evangelización de los gentiles se realice con la aprobación del Gobierno y mediante recursos provenientes del Fondo Piadoso de Californias; 2) “que sea privativo del Supremo Gobierno, por estar bajo su inmediata inspección, la administración del Fondo Piadoso de Californias”; 3) que la evangelización no se conceda a una sola orden religiosa y que las autorizadas para tal fin, reciban la hospitalidad que se merecen; 4) que los religiosos de las misiones asuman la condición de párrocos; 5) que los gastos de los pueblos dejen de hacerse en forma de derechos u obvenciones, realizándose en adelante como limosnas de sínodos y viáticos sufragados por el Fondo Piadoso; 6) que se mantengan los religiosos en las misiones y que en las fronterizas a los gentiles, ellas sirvan para descanso a sus fatigas; 7) que las misiones se circunscriban a distritos pequeños donde moren cuando menos dos religiosos, a cargo del Fondo Piadoso, o cuando menos uno de ellos; 8) que así continúen hasta que las misiones se conviertan en parroquias; 9) “que el Gobierno reasuma la administración de las temporalidades de las misiones, formándose para ello los correspondientes reglamentos para que el cultivo no desmerezca, antes y, lograr los adelantos posibles, y para que los neófitos no experimenten daño alguno; y cuando se hallen en estado de gobernarse por sí mismos, se les distribuya algún terreno”; 10) que el Gobierno garantice la seguridad interior y exterior, cesando por tanto las escoltas y resguardos particulares en las misiones; 11) que los reglamentos municipales que se consideren contrarios a estas disposiciones sean revisados por el Congreso General.

Estas proposiciones eran ciertamente secularizadoras pues las misiones serían suprimidas y los bienes temporales administrados por el Gobierno, lo mismo que el Fondo Piadoso de Californias, que al mismo tiempo financiaría la se-

cularización de las Californias. La Junta se cuidó de que estas medidas no fueran a provocar un decaimiento en la productividad de las misiones.

Las actividades de la Junta de Fomento de Californias se extendió a la organización del Gobierno de ambos territorios, para el cual formuló un interesante proyecto.³³ Inspiraba a la Junta el propósito de “promover la felicidad de aquellos hermosísimos territorios” y, junto al mencionado proyecto, propuso la división territorial de las Californias. Con este trabajo, la Junta juzgó que ha cumplido la misión que le dio vida y declara que han cesado sus funciones.³⁴ La organización propuesta era la siguiente:

Implantación del gobierno político

Con el objeto de no alterar la idea general del proyecto político de la Junta de Fomento de Californias, dejamos su clasificación de ramas gubernamentales:

Administración política

Se definió el territorio de Californias como un “distrito federal”, es decir, se sujeta al Gobierno de la República y se declara que su administración era atributo del Presidente de los Estados Unidos que forman la República federal mexicana. Pero no pudiendo gobernar directamente delega el mando en un gobernador. Las facultades del gobernador son numerosas —35 en total—, entre las que destacan cumplir y hacer cumplir las leyes, cuidar del orden público, vigilar de la pronta administración de la justicia, formar a la milicia local, establecer los ayuntamientos municipales a la brevedad posible (cuando hubieren 600

³³ Iniciativa de ley que propone la Junta para el mejor arreglo del gobierno de los territorios de Californias, de 12 de mayo de 1827. Impreso en la Colección arriba citada. pp. 5-23.

³⁴ La nota de remisión de la mencionada Iniciativa de ley, dirigida al Presidente de la República por el presidente de la Junta de Fomento, está fechada el 31 de agosto de 1827.

vecinos en el pueblo en la Alta California y 300 en la Baja), presidir el ayuntamiento de la capital, cuando así lo acordase éste, servir de único vehículo entre el Presidente de la República y los ayuntamientos, informar al Presidente de la República sobre el registro civil, tomar providencias inmediatas en casos de epidemias (oyendo previamente a la Junta de Sanidad), proponer al Presidente de la República medidas para el fomento de la agricultura, el comercio y la industria, emitir pasaportes marítimos y terrestres, levantar la estadística del distrito, presidir los festejos públicos, cuidar que los establecimientos públicos, las corporaciones civiles y jueces cumplan sus deberes, informarse de los progresos científicos del distrito y vigilar el funcionamiento de las casas de beneficencia, aunque estuvieran a cargo de corporaciones religiosas o profanas. Poderoso funcionario federal, no cabe duda, pues tenía en su mano, junto a la representación presidencial, los más amplios poderes de la administración pública.

Sin embargo, el Presidente de la República se reservó las siguientes facultades: 1) nombrar al gobernador y sus tenientes; 2) cumplir y hacer cumplir al gobernador las leyes del distrito y de la República; 3) nombrar a los funcionarios civiles que proponga el gobernador, previa consulta al Consejo de Gobierno; 4) nombrar a los jueces de letras, previo informe de la Suprema Corte de Justicia fungiendo en calidad de audiencia del distrito; 5) normar el manejo de las rentas distritales; 6) hacer las propuestas de reforma de ley para el distrito; 7) hacer observaciones a la legislación emitida por el poder legislativo sobre las Californias; 8) aprobar los reglamentos, decretos y órdenes relativos a las leyes sobre el distrito; 9) dictar las medidas generales de salubridad pública oyendo la opinión de la Junta de Sanidad y los ayuntamientos.

Para acceder a la gubernatura se requería la nacionalidad mexicana o cuando menos residir en México ocho años, tener un mínimo de 31 años, ser de reconocida probidad y “ser adicto al sistema federal”. Estaba asistido por dos tenientes, uno para la Alta California, el otro para la Baja, y para asumir estos cargos se requerían cualidades idénticas a las de su superior. El teniente de la Alta California auxiliaba al gobernador en lo relativo a la seguridad pública, pe-

ro su cargo será el de “teniente gobernador”, por lo cual no actuará como subordinado de aquél. Según esta especial disposición, “en lo convenido no procederá como subalterno, sino con el lleno de las facultades que lo haría el mismo gobernador consultando con el Consejo de Gobierno”. Inclusive le tocaba el manejo del Patronato. Por tanto, en su lugar el secretario del gobernador en la Alta California cumpliría las labores del teniente, pero el secretario de la Baja California fungiría como auxiliar. Tanto el gobernador como el teniente gobernador permanecerían cuatro años en funciones, pero serían removibles en todo momento.

Se previó asimismo la constitución de un Consejo de Gobierno formado por cuatro personas, dos nativos de las Californias, dos mexicanos de otras regiones. En la Alta California el Teniente Gobernador presidiría el Consejo, pero sin voto, salvo en caso de calidad. El Consejo era nombrado por el Congreso federal por un lapso de cuatro años y responderían ante la ley por los consejos emitidos. Se explica que, actuando el gobernador de conformidad con el Consejo de Gobierno, la responsabilidad era de éste; en caso diverso, era de aquél. Por cuanto a la Baja California, el Consejo estaría formado por tres personas, uno de ellos californiano, estaría presidido por el primero que fuera nombrado y sus funciones serán iguales a las de su similar del norte.

Cuestión importante fue que se consideró que, como base de la administración de las Californias, se debía establecer el régimen municipal. Tal como se previó, en la Alta California los pueblos se formarían por 500 personas, en tanto que en la Baja lo sería por 300, y en ambos casos se establecería un ayuntamiento municipal formado por un alcalde, tres regidores y un procurador síndico. Estos funcionarios serían nombrados popularmente cada año, pero los alcaldes se renovarían anualmente, los regidores dos cada año y los síndicos cada dos. Ninguno sería reelegible, salvo pasado un período. Estaban incapacitados para optar por estos puestos todos los empleados del Poder Ejecutivo federal, salvo los miembros de la milicia. Todos estos empleos municipales se consideraban sujetos de carga consueño y era irrenunciable. Para el despacho de los asuntos el ayuntamiento se auxiliaba de un secretario.

El a untamiento fue atribuido de la “policía de salubridad, comodidad, aseo y belleza”, para auxiliar al alcalde en lo relativo a la seguridad de las personas, de los bienes y del orden público, y estaría encargado de la administración de los caudales del municipio, así como de la recaudación de contribuciones. Le correspondía el cuidado de la instrucción primaria, la inspección de hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, no conferidos al cuidado de alguna corporación específica; la vigilancia de la construcción y mantenimiento de caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos de uso común, “de las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato”, así como de la limpieza de ríos y acequias. Le tocaba también la elaboración de las ordenanzas municipales, las que por conducto del gobernador se someterían a la consideración del Presidente de la República, quien a su vez la sometería a la aprobación del Congreso. Finalmente, también se haría cargo del fomento de la agricultura, la industria y el comercio.

Tampoco escapaba de la previsor a Junta de Fomento de Californias la materia de justicia, puesto que tal como se puede apreciar, se trataba de formar en estos territorios los elementos fundamentales de la estatalidad, es decir, la organización de la vida pública.

Administración de justicia

También los ciudadanos podrían nombrar jueces arbitradores para deslindar los problemas generados entre ellos, en tanto que los alcaldes y los tenientes fungirían como jueces de paz. En el ramo criminal los ciudadanos estaban facultados para detener a delincuentes sorprendidos *in flagranti* y conducirlos ante un juez. Se prohibía la confiscación por cualquier crimen y el tormento contra los infractores, toda vez que se estableció que las cárceles deben estar aseadas y ventiladas. Se declara como “sagrado” el domicilio privado, por lo cual no puede ser allanado ni registrado fuera de las prevenciones de ley. Se prevé la institución de jueces de letras, cinco en la Alta California, dos en la Baja, pero situados en confluencia de poblados para facilitar sus actividades. Finalmente, como cima de la administración judicial se fundaría el Tribunal Superior de

Justicia, formado por un presidente, dos ministros y tres letrados, que funcionaría como instancia de apelación en segundo y tercer grado.

Administración eclesiástica

La administración eclesiástica quedaba sensiblemente alterada, pues dejaba de gobernar las Californias y asumía un papel específico. En tanto se establecía una silla episcopal californiana, el Obispo de Sonora nombraría un vicario foráneo en cada territorio para atender asuntos meramente eclesiásticos. Innovación muy importante era la conversión de las misiones en curatos, con la aclaración que la sustitución de los actuales religiosos no se podría hacer con españoles. También de gran relevancia era la instrucción de que los curas y vicarios recibirían una congrua suficiente para su manutención, por parte del Estado, prohibiéndose por tanto cualquier remuneración por bautismos, casamientos y entierros. A cada parroquia se le asignó asimismo una renta suficiente, erogada por el erario, pero no se prohibió que recibieran ofrendas voluntarias hechas por los feligreses. Quedaron prohibidas las oblações, siendo piadosas o necesarias, ni aun siendo voluntarias por decisión de los ciudadanos. Tampoco se permitía servicios personales a la iglesia, ni a sus ministros ni para particular alguno, previniéndose que los funcionarios distritales y municipales estaban facultados para castigar la violación a esta disposición. En su régimen interno, se mantuvo el fuero eclesiástico de conformidad a sus cánones. Los misioneros dejaban, con base en estas determinaciones, de tener injerencia en los asuntos temporales, reduciéndose la administración eclesiástica a las cuestiones meramente espirituales.

Administración militar

La Junta de Fomento también emitió disposiciones pertinentes para la administración de la defensa de las Californias, facultando al gobernador en la Alta California y al teniente gobernador en la Baja California para asumir el mando militar en ambos territorios, en tanto el Congreso nacional disponía lo conducente. Al efecto, cada cual sería auxiliado por un secretario y cuatro ede-

canes designados libremente. Más en lo particular se determinó el mejoramiento del estado de la artillería en San Francisco, Monterrey, Santa Bárbara y San Diego, y, con relación a la marina y el comercio costero e interoceánico, se previó la protección del primero de los puertos mencionados, ahora bajo la amenaza de los asentamientos rusos en el puerto de la Bodega. Al efecto la Junta consideró que para la defensa de las costas californianas eran menester dos fragatas, dos bergantines y dos goletas de guerra, debidamente armados y pertrechados.

Administración hacendaria

Con respecto a la hacienda, la Junta declara que “no hay ramo efectivo que la componga” ni existía la disposición que sus pobladores pagaran diezmo o contribución terrestre o marítima; esto es, no habían contribuciones hacendarias en las Californias. Esta situación anómala, sin embargo, se mantendría por un lapso de seis años en los cuales no se cobrará en estos territorios contribución alguna, que incluía también los productos del mar y de las minas. Pero la Junta juzgó pertinente que se estableciera un sistema financiero basado en el pago de derechos por la introducción y salida de efectos por parte de extranjeros, para lo cual sugiere se habiliten los puertos de Monterrey y Loreto, los cuales serán declarados puertos exclusivos para el comercio internacional. Otros ramos financieros para el establecimiento de ingresos, a proposición de la Junta, fueron los siguientes: ganado nacional, sobrante de las misiones, situado anual, derechos de sal, portes de correo, tabaco y pólvora. Es decir, la absoluta ausencia de un sistema fiscal sería sustituido por la percepción de ingresos por vías no impositivas.

Fue facultado el gobernador como director de la hacienda pública, para lo cual sería auxiliado por un contador, un tesorero y cuatro oficiales, adquiriendo por tanto la responsabilidad de informar trimestralmente de los negocios hacendarios al ministro del ramo.

División territorial

Naturalmente un ambicioso proyecto gubernamental como el propuesto por la Junta, no podía dejar de lado la división administrativa de los territorios californianos. Así, se propuso que cada territorio fuera dividido respectivamente en cuatro distritos, de conformidad a la siguiente repartición:

Alta California

DISTRITO	PRESIDIO	MISIONES
Monterrey	Monterrey (5. 821 habitantes)	San Carlos La Soledad Santa Cruz San Juan Bautista San Antonio San Miguel San Luis Obispo
San Francisco	San Francisco (4. 802 h.)	San Francisco Santa Clara San José San Rafael Pueblo de San José
Santa Bárbara	Santa Bárbara (5. 853 h.)	Santa Bárbara Santa Inés La Purísima Concepción San Buenaventura San Gabriel San Fernando Pueblo de los Angeles

San Diego

San Diego
(5. 712 h.)San Diego
San Luis Rey
San Juan Capistrano
San Miguel

Total de habitantes de la Alta California: 21. 178.³⁵

Con respecto a la Baja California, solo se mencionan sus cuatro distritos, a saber: Loreto, Cabo de San Lucas, Santa Gertrudis y San Pedro Mártir, sin ofrecerse mayor información, salvo la mención que no se cuenta con datos sobre el número de neófitos en el territorio.

Proposiciones finales de la Junta

Con fecha 13 de mayo de 1827 la Junta glosó todas las proposiciones hechas sobre la administración de las Californias, con el objeto de facilitar al Presidente de la República la solicitud de aprobación del Congreso, “publicándose como ley que haga la felicidad de las Californias Alta y Baja, de la que depende en muchos ramos la de los Estados Unidos Mexicanos”.³⁶

En resumen, la Junta propone la iniciativa de ley para que se instale el gobierno de las Californias y que, una vez que ella misma haya concluido su labor, sea de inmediato disuelta: “de este modo la Junta pone punto a sus sesiones, y manifiesta que guiada por el celo y acendrado patriotismo procuró desempeñar la confianza que mereció del excmo. Presidente”. La Junta pone fin a sus actividades, dejando tras de sí una obra de importancia no sólo para las Californias, hoy día una pérdida, sino para todo nuestro país.

³⁵ Esta cifra sólo se refiere a los indios conocidos como neófitos, de los que hablamos arriba. Se aclara en el documento citado, pp. 27-30, que por tanto esta cifra no comprende a otros habitantes cuyo número se considera debe ser importante.

³⁶ *Voto final de la segunda Comisión de la Junta sobre el arreglo que conceptúa necesario en los territorios de las Californias*, publicado en la Colección citada, p. 35 y 43.

La Junta dejó otros documentos de gran valor para el fomento de Californias: *Plan de colonización extranjera para los territorios de la Alta y Baja California; Plan de colonización de nacionales de la Alta y Baja California; Plan político-mercantil para el más pronto fomento de las Californias*, pero los cuales no serán analizados por estar fuera del objeto de la investigación.

En las *Memorias* de la Secretaría de Relaciones Interiores se dan brevísimas referencias acerca de la Junta de Fomento de las Californias, como en la de 1826 en la que se dice que el jefe político de las Californias fue excitado para que informe al Gobierno de la situación de esos territorios y que la Junta estaba preparando trabajos que contribuirán a conocer aquellos territorios, entre ellos un plan de gobierno que ayudarán para que el Congreso decida lo pertinente para su administración y que acabamos de examinar. En la de 1827 se comenta que la Junta de Fomento de Californias ha concluido sus trabajos, y que ellos se han distribuido entre los diputados. La Junta, pues, había cumplido la misión para la cual fue establecida.

Significado del Fondo Piadoso de Californias para el México moderno

El Fondo Piadoso de Californias fue una preocupación permanente del México virreinal y del México independiente. Así lo atestiguan las varias obras actuales que hemos citado. Pero, todavía más, en el siglo pasado nuestro país, otra vez víctima de la agresión estadounidense, tuvo que afrontar y perder dos arbitrajes internacionales nacidos de sendas demandas del obispo norteamericano de California, cuando la razón y el derecho internacional siempre estuvieron de nuestro lado.

El diplomático mexicano Antonio Gómez Robledo relata los sucesos relativos a los dos arbitrajes, que está fuera del objeto de esta investigación tratarlos, pero que referidos a grandes líneas contribuyen a entender lo que fue para México el Fondo Piadoso y la lección que dejó para el presente. Refiriéndose a la colonización de las Californias, Gómez Robledo explica que sólo abarcó a

la hoy conocida como Baja en la época de la extrañación de los jesuitas, es decir, abajo del paralelo 31 de latitud norte. La primera misión en la Alta California, mejor conocida por Nueva California, se estableció en 1769 por Junípero Serra después de dicha extrañación de la Compañía. Esto aclara que sólo la hoy conocida como Baja California era la existente en la época de la formación del Fondo Piadoso. Por consiguiente, cuando se habla de las Californias antes de 1767, en plural, únicamente se hace referencia a la primera.³⁷

La propiedad privada era considerada entonces como originada de merced real. Por tanto, la expropiación de los jesuitas no provocó disputas a Carlos III, ni siquiera por los herederos de los benefactores cuyas limosnas dieron origen al Fondo. En julio 21 de 1773, el Papa Clemente XVI suprimió a la Compañía de Jesús y se abrogó todos los oficios, ministerios, administraciones, casas, colegios, hospitales y haciendas, antiguamente propiedad de la Orden. Esta disposición papal trataba de sustraer los bienes temporales de manos de los monarcas, pero éstos no se dieron por enterados, entre ellos María Teresa de Austria y Carlos III de España.

El 7 de agosto de 1814 fue restablecida la Compañía de Jesús por Pío VII. Comenzó entonces su esfuerzo por rehacerse de sus antiguos bienes. Al efecto, en España se formó una nueva oficina de Temporalidades, que en México comenzó a funcionar en la época del virrey Calleja. Para 1820 los jesuitas sólo habían recuperado los Colegios de San Gregorio, Nuestra Señora de Loreto y San Pedro y San Pablo. Gómez Robledo comenta que quizá, de haber continuado la dominación española en México, los restos del Fondo Piadoso se hubiera devuelto a los jesuitas.

Cuando México alcanzó la independencencia se subrogaron todos los derechos y obligaciones antes tenidos por España, en todo aquello que se refiere al Fondo Piadoso de Californias. Gómez Robledo dice que no varió mucho la admi-

³⁷ Gómez Robledo, Antonio. *México y el arbitraje internacional: el Fondo Piadoso de Californias, Isla de la Pasión y el Chamizal*. México, Editorial Porrúa. 1965. pp. 3-56.

nistración del Fondo entre los gobernantes hispánicos y los mexicanos hasta 1833, que Gómez Farías secularizó a las misiones y convirtió a los regulares en curas. Por decreto de septiembre de 1836 se había dispuesto que se pondría en disposición del nuevo obispo los bienes del Fondo Piadoso para que los administrara e invirtiera, pero respetando la voluntad de los donadores. Así continuó todo hasta 1840 en que se fundó la Diócesis de Californias, situándose su sede en Monterrey y nombrándose a Francisco Garciadiego y Moreno como su primer obispo. El Fondo Piadoso le fue encomendado como administración, no como propiedad, y esta situación era revocable en todo momento. En febrero 8 de 1842, Santa Anna revirtió la administración del Fondo a favor del Estado, derogando el decreto de 1836, y en octubre 24 del mismo año decretó la absorción del propio Fondo por parte de la hacienda pública.

Como el caso de la expropiación decretada por Carlos III en 1767, tampoco la expropiación de 1842 sufrió réclame alguno. En abril 3 de 1845 el Presidente José Joaquín Herrera dispuso que los bienes no vendidos del Fondo retornaran al obispo de California, en tanto que el Congreso determinaba lo conducente con los que habían sido enajenados, en el entendido que se devolvía la administración, no la propiedad. Sin embargo la mayoría había sido enajenada y ningún decreto posterior revirtió las ventas ya hechas.

En el *Tratado de Guadalupe-Hidalgo* no se hace mención alguna del Fondo Piadoso. Sin embargo, por iniciativa del obispo californiano se iniciaron dos demandas sobre el Fondo que resultaron sendas pérdidas económicas para México y dos inexplicables derrotas diplomáticas, docta y dramáticamente narradas por don Antonio Gómez Robledo, que bien vale la pena su lectura, pero como dijimos rebasa los límites de este trabajo. Sin embargo, el primer arbitraje constituye un gran aporte a la comprensión de ese complejo ente político y administrativo que fue el Fondo Piadoso y que visualizaremos desde este ángulo.

Los únicos que pudieron haber hecho una reclamación fueron los jesuitas y nunca la hicieron. La iglesia católica nunca tuvo derechos de propiedad y no

debió hacerlas. Don Antonio explica que el Fondo era un fideicomiso cuyos bienes pertenecían a la fundación misma, no a tal o cual persona. Estas fundaciones, contrariamente a las de hoy día, no tenían personalidad moral y por tanto los bienes no pasaban de tenedor a tenedor. La expropiación de Carlos III fue hecha por un monarca absolutista, no en el Estado de derecho moderno, por lo que no hubo objeción alguna. Las misiones —dijo la Agencia Mexicana— no eran una iglesia y su gobierno no era eclesiástico, y en su secularización solo intervino el Gobierno mexicano, no la autoridad eclesiástica. Tampoco los bienes eran eclesiásticos.

Un diplomático mexicano involucrado en el primer arbitraje, el señor Manuel María de Zamacona, sostuvo que la autoridad suprema sobre el Fondo fue el Gobierno español en su tiempo y el mexicano en el suyo. Los religiosos y funcionarios eclesiásticos que lo administraron tenían un carácter de delegados del Estado y estaban sujetos, más que al interés temporal, al interés nacional. “Lo que se llamó el Fondo Piadoso de Californias estaba incorporado e identificado con la nacionalidad mexicana”, ha sostenido nítidamente Gómez Robledo, quien se refiere también a la *Memoria* del Ministerio de Justicia de 1845 donde su titular critica a Santa Anna por haber suprimido el valladar que contenía las ambiciones de las potencias extranjeras y servía de acicate a la colonización de los territorios californianos, además que sugiere que el fortalecimiento de las misiones garantizaría el dominio mexicano en ellos.

Gómez Robledo sostiene que “México consideró siempre todo lo relativo a la gestión del Fondo Piadoso de Californias no como una rutina administrativa ni como una operación de menor cuantía, sino como algo estrechamente ligado, en la forma que hemos visto, a la civilización y progreso de un área tan importante del territorio nacional”. Destaca que en el decreto de octubre de 1842 Santa Anna hacía referencia al interés nacional del Fondo Piadoso. Y concluye que “tratábase, por tanto, de un importante ramo de la administración pública, directamente concerniente a la política interior del país, e igualmente a su política internacional, en cuanto que se perseguía también el fin de impe-

dir que aquellas regiones, a causa de su pobreza y desamparo, corrieran la suerte de Texas”.

Con la exposición del Fondo Piadoso de Californias concluimos el examen de uno de los organismos de la administración pública más singulares, sólo comparable con la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Industria Nacional, especímenes ciertamente peculiares. El Fondo, como estas dos, muestra la gran versatilidad del Estado mexicano en el siglo XIX para asumir actividades especialísimas, así como su incuestionable capacidad adaptativa para asimilar instituciones de origen diverso. Sin duda el Fondo Piadoso de Californias constituye el caso más significativo de aptitud política del Estado para adentrarse en los más recónditos rincones de la vieja sociedad, rescatando de ella a una institución administrativa ejemplarmente eficaz y que permitió experimentar en ella no sólo los trascendentales proyectos de estatización de las Californias, sino también los no menos importantes designios de la descentralización.

El Fondo Piadoso fue un espécimen de organismo descentralizado, un fideicomiso según acertada apreciación de don Antonio Gómez Robledo. Estuvo conducido por sendas Juntas descentralizadas: la Junta de Fomento y la Junta Directiva. A través de sus ciento cincuenta años de vida, el Fondo da fe del instinto vital que le animó y que sirvió de fundamento para acicatear la imaginación y la inventiva del Gobierno mexicano para asumir la misión de hacer del Estado un empresario público solvente. El manejo de ricas y vastas haciendas por el joven Estado mexicano, junto con sus fábricas y manufacturas de pólvora y tabaco, cuando la industrialización era apenas un proyecto en inicio, fueron lecciones que mucho le ayudaron cuando en su día tuvo que asumir la administración del petróleo, la electricidad y los ferrocarriles.

En suma: el Fondo Piadoso de Californias corrobora la tesis central de esta investigación: que es inherente al Estado mexicano la intensidad de su actividad y que esta actividad se ha realizado, con carácter peculiar, por medio de

instituciones descentralizadas. La actividad intensa por medio de estas entidades es lo peculiar e inherente al Estado mexicano de ayer y hoy.

Los procesos expropiatorios y la administración pública contemporánea

La expropiación de la Compañía de Jesús estuvo enmarcada en una profunda revisión del concepto de *Estado* Habsburgo, emprendida por la Casa de Borbón en el siglo XVIII. En general esta revisión consistió en la invocación del criterio de *regalía* y en la reversión de las funciones gubernamentales delegadas por la Casa de Austria en entidades extraestatales, a favor del Estado. La regalía era entendida como un derecho inherente a la Corona, una atribución exclusiva del monarca que ejercía por medio del Estado. Fueron las regalías las que sirvieron de fuente para la formación del patrimonio de la Corona por vía de acumulación de capital y que en su origen formaban cierta forma de ingresos y propiedades, tales como los derechos de caza, los monopolios de la nieve y la sal, privilegios exclusivos sobre minas y los conocidos estancos del azogue, y demás aquí examinados.

Por consiguiente, las atribuciones estatales delegadas o concesionadas en corporaciones religiosas o civiles se consideraban reversibles en cualquier momento, pues se habían originado en la gracia real. Inclusive, como vimos, la propiedad se consideraba nacida también de una merced real y podía ser igualmente revertida. Esta situación favorecía los proyectos expropiatorios del Estado español o cuando menos se mantenía latente su posibilidad. En la Nueva España la reversión de estas funciones incidió directamente en la iglesia y las órdenes religiosas, pero también abarcó a otros cuerpos de la sociedad estamental como el Consulado de la Ciudad de México.

La reforma borbónica, conocida como una *revolución en el gobierno*, no cumplió completamente con sus propósitos porque la Guerra de Independencia lo impidió. Así, el Estado mexicano convivió con una sociedad estamental insuficientemente secularizada y ciertamente ajena al progreso económico ca-

pitalista. La Gran Reforma, como atinadamente la concibe Florescano, no fue sino la continuación de la corriente secularizante iniciada un siglo antes por la Casa de Borbón. Tal como lo pudimos observar la Primera y la Segunda Reformas constituyeron la más formidable convulsión del viejo orden colonial perpetuado hasta el siglo XIX y la más grande expropiación ocurrida desde los días de Carlos III. La Revolución de 1910 continuó la obra expropiatoria y en el artículo 27 de la Constitución de 1917 se plasmó, en magno resumen, todas las expropiaciones históricas precedentes. La Carta Magna fue al mismo tiempo razón, causa y principio de otras expropiaciones no menos importantes que consolidarían la formación del moderno Estado mexicano y que revertirían en beneficio de la nación a los ferrocarriles, al petróleo, la energía eléctrica y la banca.

La expropiación ha sido un factor decisivo para el desarrollo del país, porque ha acelerado los procesos históricos hacia el progreso y el desarrollo. De ello ya dimos fe cuando tratamos el tema de las revoluciones. Estas grandes convulsiones sociales, especialmente la Gran Reforma y la Revolución de 1910, han sido decisivas para la formación del México moderno y han tenido un peso fundamental en la ampliación de la actividad del Estado. Naturalmente la administración pública se ha visto directamente sujeta al impacto de estos grandes acontecimientos que han influido directamente su modo de ser y operar. Los grandes organismos descentralizados contemporáneos han nacido de procesos expropiatorios, directa o indirectamente.

Como en su tiempo lo fueron las dos Reformas, la Revolución de 1910 ha sido causa y razón directa e indirecta de la formación de instituciones descentralizadas estratégicas. Antaño los reformadores crearon a la Dirección General de Instrucción Pública para suplir a la clerical Universidad y emprender con ella una revolución educativa; posteriormente Juárez fundó a la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública para proveer de recursos a la enseñanza arrebatada al clero y a la Dirección General de Beneficencia Pública para atender a la asistencia pública, también revertida como competencia del Estado. La Revolución de 1910 generó directamente el nacimiento de una multitud de instituciones descentralizadas inherentes a los cambios que ella había pro-

vocado. Tal fue el origen del Banco de México, establecido para concentrar la emisión de billetes; de la Nacional Financiera dedicada al fomento industrial; del Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuyo objeto era financiar y patrocinar todo tipo de mejorías en los ejidos del país.

También produjo indirectamente otras instituciones por medio de expropiaciones específicas, pues en el artículo 27 de la Constitución del 17 se habían establecido las bases para llevarlas al cabo. De aquí la formación de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y la banca nacional, y ciertamente la Comisión Federal de Electricidad que posibilitó la postrer nacionalización de la industria eléctrica. Aquí haremos referencia a estas últimas.

Las reversiones de la propiedad anteriores a 1910 han sido calificadas indistintamente como nacionalizaciones, como confiscaciones y como expropiaciones. Hoy día se habla de estatización y requisición. Para aclarar lo que significa cada cual, dentro del marco de la Constitución vigente, haremos un breve paréntesis conceptual.

Concepto de nacionalización

La nacionalización

Según explica Leopoldo González Aguayo, un experto en la materia, los países altamente desarrollados no han fincado su desenvolvimiento económico en medidas radicales. Ello ha estado en correspondencia con sus características demográficas, geográficas, económicas y culturales. Otro caso es el de los países subdesarrollados, cuyas condiciones son distintas a los desarrollados y viven bajo el imperativo de medidas que aceleren su desenvolvimiento.³⁸ Se trata de poner en práctica “medidas más enérgicas” que salven del subdesarrollo a los

³⁸ González Aguayo, Leopoldo. *La nacionalización de los bienes extranjeros en América Latina*. México, UNAM. 1969. Dos tomos. Tomo I, pp. 3-18.

muchos habitantes que pueblan estos países: “en los países subdesarrollados la nacionalización se utiliza para abrir el camino y formar una economía y sociedad modernas”.

Añade que *“la nacionalización en el mundo moderno se basa en la revisión del concepto de propiedad y hoy día forma parte de la familia que agrupa las categorías de expropiación y requisición”*. Sin embargo, en el derecho moderno se distingue de ambas. Por lo general la nacionalización es considerada como un medio de transformar la propiedad privada en propiedad pública, que ha transformado el sentido tradicional que se había venido dando a la propiedad. La nacionalización viene a ser, en suma, la etapa final de la “economía dirigida” o del “intervencionismo estatal”. Con base en el pensador soviético Katzarov, González Aguayo explica que la intervención del Estado ocurre en tres grados: primer grado, estableciendo las reglas del orden económico; segundo grado, creando las normas que reorienten el orden económico; tercer grado, por medio de instrumentos legales el Estado se convierte en el factor único o principal de la economía.

De acuerdo con estas ideas, las expropiaciones en general no cuestionan, de ningún modo, la intervención del Estado en la economía, sino que la suponen. Las expropiaciones de 1767, 1833 y 1859 estaban inmersas no sólo en la intervención del Estado, sino en una forma de intervención que estaba revolucionando las condiciones y relaciones de producción, e interpretaban a la propiedad de un modo diverso al del liberalismo clásico.

Añade González Aguayo que en México la Constitución de 1917 establece las bases de la intervención económica del Estado. En ella son influyentes nociones tales como la justicia social, derecho social y nacionalización, esto es, se omiten de origen los tradicionales conceptos individualistas de la propiedad y se degrada la propiedad privada frente a la propiedad pública. En síntesis, sostiene que “la nacionalización es el término usado para describir el proceso según el cual, la propiedad, derechos e intereses privados son transferidos a propiedad pública por agentes del Estado, que actúan bajo autoridad de medidas le-

gislativas o ejecutivas”. Los conceptos de propiedad, intervención estatal en la vida económica y nacionalización en México se encuentran indisolublemente relacionados.

La explicación de nuestro autor entraña que la Constitución de 1917 otorga un significado público a la propiedad, desechando los tradicionales enfoques liberales, y que este significado da por supuesto la intervención del Estado en la economía. En México, por tanto, las expropiaciones han tenido el signo de nacionalización, toda vez que sustancialmente estuvieron encaminadas a revertir la propiedad y el poder de una institución universal: la iglesia católica, sus congregaciones, cofradías, hermandades y archicofradías anexas. Debemos explicar que González Aguayo parte de la idea de un Estado de derecho establecido, por lo cual su teoría de la nacionalización se aprecia como criterio expropiatorio de lo privado que se convierte, por ello, en público. En México esto es válido a partir de 1917, que es donde comienza el examen de González Aguayo, pero hay que tomar en cuenta que en México había ocurrido la expropiación y la nacionalización antes de 1917 y que la Constitución vigente es en buena medida, su producto.

El autor agrega que la nacionalización está relacionada con el disfrute pleno de la soberanía. Así, se puede considerar que la nacionalización revierte al Estado empresas que políticamente se consideran imprescindibles para el interés público. Es, al mismo tiempo, un medio de liberación de un pueblo de las ataduras de potencias extranjeras y de aminoramiento del dominio externo. Este ha sido, en lo general, el concepto que se le ha dado en América Latina a la nacionalización. También la nacionalización significa la supresión de las desigualdades que separan a quienes tienen los privilegios de la propiedad y aquellos otros que no los tienen. Así, ciertos bienes usufructuados en beneficio de algunos pocos pasan al dominio público para el beneficio de la mayoría.

Este criterio es plenamente aplicable a expropiaciones anteriores a 1917. José de Gálvez, al explicar la situación de las salinas novohispanas, sostenía que en el siglo XVII existía la creencia que la sal no debía estancarse, pero que en

el XVIII la experiencia era distinta. “El establecimiento del estanco fue el medio más eficaz para contener los exorbitantes precios de la sal...”, es decir, surtió un beneficio para el consumidor. Añade “que en un país donde no se hace el comercio arreglado en los géneros más privilegiados y necesarios sino el monopolio y la regatonería para conseguir excesivas ganancias los que emplean en ellas, deben poner remedio la suprema autoridad, mirando al bien universal de los vasallos, y evitando que pocos particulares se enriquezcan con perjuicio de todo el *común*”. En todo caso, concluye Gálvez, el establecimiento es simple y llanamente un derecho de regalía “y más conviene a la utilidad de tomar el rey por su cuenta los ramos propios de sus regalías lo tenemos en la renta del tabaco, pues desde que se estancó en el Reino logra el *público* mejor género que antes y mucha comodidad en el precio, respecto que se le da una cuarta o quinta parte más que cuando estaba en libre comercio”.³⁹

Aquí existe una intervención de tercer grado, según Katzarov, pues el Estado decidió participar directamente en la economía para regular el precio de la sal y, aún más profundamente, estancarla para beneficiar a la colectividad impidiendo que algunos particulares usufructúen en su beneficio lo que se juzgaba como cosa pública. En este sentido la regalía, encarnada en el estanco, significa un concepto de propiedad pública preexistentes a la propiedad privada y se sufre tal o cual arreglo de conformidad con este derecho estatal. Así, el comercio de la sal y del tabaco que antaño era usufructuado por particulares, es revertido con pleno derecho y el momento necesario por la Corona, y por propio derecho. *Mutatis mutandis*, el sentido de propiedad originario de la nación en 1857 y más aun en 1917 derivan de estos conceptos.

González Aguayo considera que fueron los pensadores socialistas quienes subvirtieron el criterio eterno y universal de la propiedad. Destacan Owen, Saint-Simon, Sismondi, Lasalle y Marx. Pero, explica, son los constituyentes me-

³⁹ *Informe general que en virtud de Real Orden instruyó y entregó el excmo. sr. marqués de Sonora siendo Visitador General de este Reino, al excmo. sr. virrey Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa con fecha 31 de diciembre de 1771.* México, Ministerio de Gobernación. Imprenta de Santiago White. 1867. p. 85. Subrayado nuestro.

xicanos y rusos los que ponen en práctica las nuevas nociones de propiedad. En resumen, nuestro autor sintetiza que la nacionalización es "la transformación, en un interés público de orden superior, de un bien determinado o de una cierta actividad, que son o pueden ser un medio de producción o circulación en el amplio sentido del término, en bien o actividad de la colectividad, con miras a su utilización inmediata o futura en interés general y no el privado".

Otras categorías emparentadas a la nacionalización

Hoy día existen procedimientos emparentados con la nacionalización, pero diferentes, sostiene nuestro autor, que también afectan el sentido tradicional de la propiedad. Ellos son la *requisición*, *estatización*, *confiscación* y *expropiación*. La requisición supone restricciones del particular frente al poder público, es decir, se basa en el derecho del Estado para expropiar bienes por medio de indemnización previa y equitativa, en tanto que la nacionalización no se limita a ciertos bienes ni a indemnización previa. La estatización se basa en el derecho público, en tanto que la nacionalización se basa en el derecho privado. La confiscación está sujeta a reglas penales, tiene un significado coercitivo y su acción recae sobre objetos que han servido para la perpetración del delito.⁴⁰

Atendiendo estas categorías jurídicas modernas, la expropiación a los jesuitas significó esencialmente una estatización puesto que los bienes asumidos por la Corona fueron administrados por instituciones públicas tales como la Dirección General de Temporalidades y después, en el México independiente, por la Junta Directiva del Fondo Piadoso de Californias. El Fondo Piadoso mismo estuvo considerado por Alamán como entidad pública descentralizada y como secretario de Relaciones Interiores y Exteriores cuidó de él como algo relativo al interés nacional. Don Antonio Gómez Robledo sostiene una concepción similar sobre el Fondo Piadoso de Californias. La expropiación santanista de 1842 del Fondo Piadoso pareció simplemente una confiscación, pues el Fisco asumió

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 19-28.

sus bienes, pero no en el sentido dado aquí a esta categoría. La Gran Reforma ha sido la más importante nacionalización del país, en toda su historia, pues se revirtió a la nación una multitud de bienes muebles, inmuebles y semovientes que habían estado administrados bajo delegación por el clero católico.

Finalmente, González Aguayo explica que la *expropiación* es la transferencia de un bien del expropiado al expropiante, hecha coercitivamente con fundamento en la utilidad pública, y exige la indemnización del expropiado, toda vez que debe ceñirse al procedimiento legal establecido. En México las expropiaciones han sido esto mismo, pero en ausencia de la reparación por los bienes revertidos a la nación y sí muchas veces con suficiente dosis de coactividad. Añade que a partir del siglo pasado el concepto de expropiación se ha venido ensanchando. Antes se refería a afectación por obras públicas, ahora le incumbe una variedad de servicios públicos entre los que se comprende las ramas higiénicas, estéticas, deportivas, científicas y sociales. Así es en efecto y como lo apunta nuestro autor, esta ampliación conceptual de la expropiación, hecha ley en México en la época de Cárdenas también ha ensanchado insospechadamente la actividad del Estado.

Nacionalizaciones en el México revolucionario y posrevolucionario

La expropiación ha sido una de las fuerzas decisivas que han propiciado la ampliación de la actividad del Estado porque, en buena medida, es un método de afianzamiento del carácter político del Estado en su condición soberana. Las expropiaciones han formado la materia básica del Estado mexicano a partir de 1767, pasando por 1833 y 1859. Más todavía, las expropiaciones han seguido caracterizando al Estado contemporáneo cuya labor nacionalizadora no ha cesado.

González Aguayo sostiene que “en México las nacionalizaciones se dan como consecuencia de una crítica situación, en la que intervinieron numerosos factores”. Estos factores, entre otros, han sido el incremento demográfico, el

carácter rural de la economía y la deficiencia de la ley de desamortización de los bienes del clero de 1856 la cual, en lugar de fraccionar la propiedad expropiada a las corporaciones religiosas y civiles, sirvió de base a la formación de nuevos latifundios; el empobrecimiento del campesinado y la extraordinaria concentración de la tierra. Otro factor formidable era la coalición de intereses nacionales y extranjeros que acaparaban la tierra y controlaban las empresas industriales, comerciales y extractivas.⁴¹

Los intereses oligárquicos nacionales fueron vulnerados por medio de la reforma agraria, en tanto que para los extranjeros fue necesario un amplio proceso de nacionalización de los sectores básicos de la economía: hidrocarburos, minería, electricidad, teléfonos, banca y seguros, créditos de producción, diversas ramas manufactureras y comercio al mayoreo y menudeo. La nacionalización fue acompañada por instrumentos legales que le dieron base y validez, a partir de la Ley de enero 6 de 1915 y por medio de la cual se señaló el procedimiento para llevar al cabo la expropiación de la tierra. “El artículo 27 de la Constitución —prosigue el autor—, del 5 de febrero de 1917, recoge las aspiraciones nacionalizadoras con respecto a la tierra, extendiéndolas, con vistas a afectar cualquier rama de la economía que quede dentro del nuevo concepto de interés público. Parte de esta reforma legal se consigue volviendo al antiguo criterio del derecho español, que consideraba los elementos del subsuelo sujetos de la soberanía nacional”.

Una secuela natural del artículo 27 fue la Ley de Expropiación de noviembre 23 de 1936, en la que González Aguayo contempla la dualidad de la nacionalización y la expropiación. En ella estarán basadas las posteriores nacionalizaciones de los ferrocarriles y el petróleo, y sobre su base, la adquisición de una empresa hartamente importante, Ferrocarriles Nacionales de México, y la creación de otra no menos conspicua: Petróleos Nacionales.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 136-148.

Los ferrocarriles fueron una de las ramas de la economía en la que más tempranamente intervino el Estado, pues en los tiempos de Porfirio Díaz se había obligado a las tres grandes empresas privadas concesionadas a fusionarse. En 1904 el Estado asumió el control de 50% de las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México y un año después controlaba el total de las acciones del ferrocarril de Yucatán. Este proceso concluyó en julio 5 de 1937, cuando el Estado revirtió a favor de la nación todas las acciones relativas a los ferrocarriles y constituyó una empresa con fines propiamente sociales. La última empresa privada que operaba con exclusión al sistema nacionalizado, el ferrocarril del Pacífico, pasó a control del Estado en 1947. No debemos olvidar que los ferrocarriles sufrieron diversos ensayos organizativos, tales como el departamento administrativo, la Administración Obrera y finalmente el organismo descentralizado.

La nacionalización del petróleo tuvo como preámbulo la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo*, expedida por Calles en 1925, pues ella trajo una situación tirante entre las empresas y el Gobierno. La situación, que presagió una posible invasión norteamericana, fue superada y más adelante se pudo proceder a la expropiación en 1938. Como secuela fue formada una magna entidad descentralizada que hoy día es conocida como Petróleos Mexicanos y que, además de estar empeñada en el manejo integrado de todo el proceso industrial del petróleo, hasta su venta, también se encarga de la petroquímica básica.

Como anotamos, la ley constitucionalista de enero 6 de 1915 es el primer antecedente de la nacionalización de la tierra, fuera de la Ley de Desamortización de 1856. Entre otras cosas, anula enajenaciones hechas a partir de este año en detrimento de los pueblos y dispone el otorgamiento de extensiones suficientes para las necesidades de éstos usando el procedimiento de nacionalización. La ley es recogida en el artículo 27 constitucional disponiendo que las expropiaciones se harán de conformidad con el criterio de utilidad pública para resituir y dotar de ejidos a los campesinos. Así, como observamos con antelación, el artículo 27 viene a ser el resumen de la historia económica de México hasta 1917 y el programa de economía de Estado a partir de esta fecha.

La nacionalización de la industria eléctrica se realizó en 1960 por medio de la adquisición de las acciones de las empresas privadas extranjeras que las detentaban. González Aguayo comenta que no hubo conflicto alguno, como en el caso del petróleo. El Estado, sin embargo, ya intervenía en el ramo desde 1933 en que fue autorizada por el Congreso la formación de la Comisión Federal de Electricidad. La nacionalización de la industria eléctrica constituye uno de los capítulos más interesantes de la historia de la administración pública, tal como lo constataremos adelante.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional había previsto la nacionalización de la petroquímica básica, lo que ocurrió en agosto 25 de 1959. Así, el Estado quedó facultado en exclusivo para producir etileno, polietileno, propileno, polipropileno, dodecibenceno, benceno, tolueno, xileno, estireno, nutadieno, metanol, isopropanol, cloruro de etileno, bicloruro de etileno, cumeno y amoniaco. Sin embargo, quedó abierta la puerta para que participara en su producción sucedánea la iniciativa privada, previa autorización del Ejecutivo federal y con el visto bueno de Petróleos Mexicanos. La petroquímica se ha convertido en una de las causas de la ampliación en gran escala de la economía de Estado en el México contemporáneo.

La minería ha seguido un camino diverso a las anteriores nacionalizaciones y el Estado ha intervenido esencialmente en lo relativo al zinc, plomo, plata, cobre, azufre y hulla. No todas las empresas son del Estado y las que existen tienen su base en la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales* de febrero 5 de 1961, en la que se fija que la explotación del ramo se hará con mayoría de capital mexicano. En 1967 la Azufrera Panamericana pasó a control de capital mexicano, con esta proporción: 43% de las acciones en manos del Estado por medio de la Comisión de Fomento Minero, 23% en manos de inversionistas mexicanos y el resto propiedad del capital norteamericano original. Esta Comisión ha sido considerada con todo derecho como uno de los organismos descentralizados típico.

El Estado había intervenido en el ramo telefónico desde 1950, pero sin mermar el dominio extranjero en este servicio. En 1958 el capital estaba mayoritariamente en manos de inversionistas mexicanos y en 1963 esta mayoría pasó al control del Estado. Hoy día Teléfonos de México constituye una de las empresas del Estado más importantes para el país.

Ultimamente la banca comercial fue nacionalizada por el Estado, que expropió a favor de la nación una variedad de bancos y de empresas propiedad de los mismos. Hay que recordar que la expropiación fue uno de los últimos actos del Gobierno del Presidente López Portillo y que la medida fue unánimemente aplaudida como un acto de reivindicación en favor de lo público y en consonancia con los principios de la Revolución. Entre la diversidad de instituciones bancarias, algunas de las cuales desaparecieron por fusión y liquidación, hoy día el Estado maneja Bancomer y Banamex.

A excepción de la minería y los teléfonos, los ramos económicos formados por vía de la expropiación hoy día forman el núcleo de la economía de Estado y nutren básicamente el artículo 28 de la Constitución vigente, que según recientes reformas, entraña a las *áreas estratégicas* de la actividad del Estado en la vida económica.

Las causas de la expropiación son previstas e imprevistas: la formación de los estancos y la nacionalización de los ferrocarriles, la minería y los teléfonos son de las primeras. Ocurre igual con la reforma agraria, causa en buena parte de la Revolución de 1910. En contraste, el Estado se ve impulsado por los acontecimientos extraordinarios a asumir procedimientos expropiatorios como ocurrió en caso de la extrañación de los jesuitas, la expropiación de los bienes de las empresas petroleras y la nacionalización de la banca. Sin embargo, en ambas situaciones la expropiación funciona bajo el imperativo de condiciones históricas que así lo dictan.

Causas de la expropiación

El *Considerando* de la Ley agraria de enero 6 de 1915 se explica que ésta tuvo su origen en el malestar seguido por el pretexto de aplicación de la ley de junio de 1856, por medio del cual se despojó a las comunidades indígenas de las tierras que les había cedido la Corona española para su subsistencia. Caso idéntico ocurrió con las congregaciones, comunidades y rancherías que se formaron individual o familiarmente para adquirir y disfrutar mancomunadamente aguas, tierras y bosques, siguiendo las costumbres de los pueblos indígenas. Otro tanto se originó en las concesiones, composiciones y ventas hechas por los ministros de Fomento y de Hacienda so pretexto de apeos y deslindes. Estos despojos produjeron la pauperización de la masa rural y le imposibilitaron para sostenerse por sí misma.

Así, esta Ley constitucionalista dispuso que “todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones” quedarán anuladas. Para llevar al cabo esta medida se previó la formación de la Comisión Nacional Agraria, que estaría compuesta por nueve personas y sería presidida por el secretario de Fomento; asimismo, se formaría una Comisión Local Agraria por cada estado o territorio y los comités particulares ejecutivos que se necesitaren en cada estado.⁴²

La Comisión Nacional Agraria elaboró en febrero 7 de 1912 su *Programa y Dictamen* para resolver el problema agrario y posteriormente fue sustituida por el Departamento Agrario con base en la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, hoy día convertido en la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 27 constitucional abrió la puerta para futuras expropiaciones, por lo que la *Ley de Expropiación* de noviembre 25 de 1936 vino a hacer reali-

⁴² *Ley Agraria de enero 9 de 1915. Ibid*, tomo II, pp. 216-222.

dad esta posibilidad. Esta *Ley*, además, constituye una definición clarísima del espacio público en el que se movió la administración gubernamental en los días de Cárdenas, ya de sí caracterizados por una ensanchada actividad del Estado. Se basa en el concepto de *utilidad pública* y aludiendo a ésta por causa señala que la expropiación puede ser para: 1) el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; 2) apertura, ampliación o alineación de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; 3) embellecimiento, ampliación o saneamiento de poblaciones y puertos, construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y cualquier otra obra destinada a prestar servicios en beneficio colectivo; 4) conservación de lugares de belleza panorámica, antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y aquellos otros que se consideren “características notables de nuestra cultura nacional”. Hasta aquí la *Ley* recoge progresos históricos que van demarcando la amplitud del espacio público, pero ciertamente sigue básicamente el concepto de *policía urbana*; todavía, en fin, representa mucho de los progresos dieciochescos y decimonónicos, pero no los avances públicos del siglo XX.

Tales progresos son los siguientes: 5) la satisfacción de las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, abastecimiento de ciudades y poblaciones de los víveres y artículos de consumo necesario, y procedimientos indispensables para combatir o impedir la propagación de enfermedades epidémicas, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; 6) medios necesarios para la defensa nacional y el mantenimiento de la paz pública; 7) la defensa, protección, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; 8) la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas, con perjuicio de la colectividad o una clase en particular; 9) “la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad”; 10) las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad en perjuicio de la colectividad; 11) creación y mejoramiento de los centros de población y sus fuentes de vida; 12) demás no previs-

tos por leyes especiales.⁴³ Combinados con tradicionales elementos de la *policía* y *buen gobierno*, estas causas de expropiación anuncian ya lo que será un dilatado campo de la actividad económica, social y cultural del Estado.

La primera aplicación de la *Ley de expropiación* fue la nacionalización de los ferrocarriles, acto asumido por causa de utilidad pública. El *Considerando* explica que la organización y funcionamiento de los ferrocarriles son una preocupación básica del Gobierno por su importancia para el progreso económico y social del país, así como ser un índice de su propio desarrollo. Asimismo favorecen la estabilidad interna y garantizan la defensa exterior. “En nuestro país —reza el *Acuerdo* de expropiación— la negociación denominada Ferrocarriles Nacionales de México, SA, que controla las líneas más importantes de la red ferroviaria, está organizada como una empresa capitalista, es decir, sus propósitos son predominantemente lucrativos” y ha engendrado vicios y retrasos en el progreso técnico del ramo, siendo por ende un perjuicio para el país. Por tanto, “la misma naturaleza de la compañía ha impedido su actuación en el sentido de procurar primordialmente el beneficio social.”

Este planteamiento echa abajo el mito de la eficiencia de la empresa privada, pues el servicio era a tal grado deficiente que reclamó, por interés nacional, su nacionalización, toda vez que su propia forma de vida: compañía de particulares en beneficio de particulares, desentonaba con el sentido social que debe tener un servicio como el ferroviario. Por tanto, se expropia la empresa privada y en su lugar se crea un “organismo de Estado” que se encargará del servicio y de las líneas construidas, “debiendo tener el organismo que se cree el carácter de dependencia directa del Ejecutivo federal, regido por normas de derecho público, aunque con la autonomía patrimonial indispensable para su funcionamiento. Esta concepción de un organismo descentralizado marca un hito en la doctrina mexicana de las entidades descentralizadas, pues reclama para ellas que sean autónomas en suficiencia y que cuenten con patrimonio público.

⁴³ *Ley de Expropiación de noviembre 25 de 1936. Ibid.*, pp. 223-227.

Así, “por causa de utilidad pública se expropiaron en beneficio de la Nación, los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, SA”.⁴⁴

La segunda aplicación de la Ley de Expropiación ocurrió con la trascendente nacionalización de los bienes de las compañías petroleras. Las causas de la nacionalización petrolera se refieren básicamente a la preservación de la soberanía y la dignidad nacionales, debido a que según el *Considerando* las empresas extranjeras se negaron a acatar una disposición de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a favor del mejoramiento de los trabajadores de la industria, y que ello podría haber trastornado todo el funcionamiento del ramo y de la economía en general, con perjuicio de la nación. Así, “se declaran expropiados por causa de utilidad pública en favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad” de las diversas empresas extranjeras que explotaba la industria. Todos estos bienes servirían para que el Estado dedicara su actividad al “descubrimiento, captación, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera”,⁴⁵ un ramo novísimo para la economía de Estado como lo había sido un año antes el servicio ferroviario.

La propiedad plena del petróleo introdujo a la administración pública a los más diversos aspectos de la industria petrolera, además de todo aquello que se relaciona con la explotación, distribución, refinación y venta de los productos, y por ende a la petroquímica básica, otra área estratégica agregada a la economía de Estado. La *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo*, dispone que “corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuen-

⁴⁴ Acuerdo de junio 23 de 1937, por el que se expropiaron los bienes de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, SA. *Ibid.*, p. 228-231.

⁴⁵ Decreto de marzo 18 de 1938, por el cual se expropiaron los bienes de las empresas petroleras. *Ibid.*, pp. 231-233.

tren en el territorio nacional —incluida la plataforma continental— en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios y que componen el aceite mineral crudo, que acompañan o se derivan de él”. Así pues, solo la nación estará facultada para explotar la industria petrolera, lo que abarca la refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de petróleo y gas, así como de los derivados del petróleo.

En el *Reglamento* de esta Ley se establece que “la petroquímica consiste en la elaboración de compuestos no comprendidos dentro de los productos básicos genéricos de refinación a que se refiere el artículo 23, a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo y de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación”. Esta rama del petróleo es asumida completamente por Petróleos Mexicanos o sus empresas subsidiarias y “no podrán tener participación de ninguna especie los particulares”. La producción petroquímica se concibe como proveedora de materia prima para otras industrias y se define como “los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo, o tengan un interés económico-social fundamental para el Estado”. Sí podrán participar los particulares en la elaboración de productos derivados de la petroquímica por autorización del Ejecutivo federal y con la opinión de Petróleos Mexicanos.

En el *Acuerdo* de enero 13 de 1960 se definen los productos petroquímicos exclusivamente producidos por la nación y “en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares”: etileno, polietileno, propileno, polipropileno, dodecibenceno, benceno, tolueno, xileno, estireno, butadieno, metenol, isopropanol, cloruro de etileno, bicloruro de etileno, cumeno y amoníaco.⁴⁶

⁴⁶ *Ley Reglamentaria y Reglamento de la misma relativa al artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y Acuerdo que dispone que corresponde a Petróleos Mexicanos u otros organismos o empresas subsidiarias o asociadas a la misma Institución, la elaboración de diversos productos de petroquímica básica. Ibid, pp. 233-238.*

El manejo exclusivo de la petroquímica básica nos recuerda el monopolio del azogue, pues en ambos casos los productos son considerados con carácter estratégico para la economía de Estado, el azogue para la metalurgia, la petroquímica como materia prima para multitud de procesos industriales.

El *Decreto de nacionalización de la industria eléctrica* es muy escueto, pero suficientemente claro: “corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requirieren para dichos fines.”⁴⁷ No debemos olvidar que la electricidad, lo mismo que el petróleo, la petroquímica básica y los ferrocarriles, son un capítulo importante de las áreas estratégicas de la economía de Estado.

El decreto que nacionaliza a la banca privada invoca al artículo 27 constitucional y a la *Ley de Expropiación*. En el *Considerando* se explica que el servicio público de banca y crédito estaba concesionado por parte del Ejecutivo federal por medio de contratos administrativos, en personas morales constituidas como sociedades anónimas “con objeto de que colaboraran en la atención de un servicio que el Gobierno no podía proporcionar íntegramente”. Que como concesión que era tenía una naturaleza temporal y subsistiría el tiempo que el Estado, por razones administrativas y sociales no se pudiera hacer cargo del servicio. Que los empresarios concesionados habían obtenido espléndidas ganancias de la explotación de la concesión y habían formado “fenómenos monopólicos” con dinero ajeno, proporcionado por el público, lo cual debía evitarse para dar “criterios de interés social” y diversificar el crédito. Que la administración pública estaba en posibilidad de hacerse cargo del servicio de la banca y crédito merced a su capacidad y experiencia. Finalmente, que la situación económica en ese momento implicaba un posible deterioro del orden público, que se debían realizar correcciones inmediatas para evitar trastornos

⁴⁷ *Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ibid.*, pp. 238-239.

internos nacidos de la aplicación de una política de crédito que lesionaba “los intereses de la comunidad”, forzándose por tanto la necesidad de llevarse al cabo la expropiación.

Este acto invocó por causa la “utilidad pública” y se nacionalizaron las instituciones de la banca privada, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas bóvedas, sucursales, agencias, inversiones, acciones o participaciones que se tenían en otras empresas, valores de su propiedad y derechos de las mencionadas instituciones privadas de créditos que habían sido concesionadas. Se decretó la ocupación inmediata de las instalaciones, se fijó un plazo máximo de 10 años para el pago de la indemnización y se exceptuó de la expropiación al Banco Obrero, el Citibank, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, la banca mixta, las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.⁴⁸

Tal como lo hemos podido constatar, la expropiación ha sido una poderosa fuerza agregativa de actividad para el Estado mexicano. Particularmente el Estado contemporáneo manifiesta esa agregación de actividad histórica, pues en sus competencias, funciones y organización se expresa el cúmulo de reversiones de tareas delegadas en cuerpos extraestatales y de nuevos cometidos asumidos como inherentes a su condición soberana. Para nadie es nuevo que la administración pública mexicana es de dimensiones organizativas muy grandes, pero ello en parte obedece a este formidable proceso de acumulación. Sin embargo, debemos comentar que la vía expropiatoria de la formación de la administración pública ha dado origen a organismos cuya existencia para el Estado se considera vital. En todo caso, más que por su impacto cualitativo, Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad tienen un peso estratégico enormemente significativo para los procesos vitales de todo el país.

⁴⁸ *Decreto que establece la nacionalización de la banca privada*, de septiembre 1o. de 1982. En Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*. México, Siglo XXI Editores. 1984. pp. 139-142.

Ernesto Gutiérrez y González ha llamado la atención sobre el papel y la importancia de la expropiación. Según opina, la nacionalización y la participación estatal son dos fenómenos relacionados. La nacionalización impulsa a la participación cuando el Estado decide intervenir para preservarse a sí mismo o a la colectividad, así como cuando un servicio o actividad no debe dejarse al arbitrio de empresarios particulares. Así, su intervención ocurrió en la energía eléctrica, transportes, seguros y otras ramas de la economía. Un caso particularmente interesante citado por el autor es el de los seguros, dejado por muchos años al arbitrio de particulares hasta que el Estado comprendió su importancia pública e incluso creó la Aseguradora Mexicana como entidad del Estado. También ocurrió cosa parecida en la minería, cuando ésta fue nacionalizada comenzándose con la adquisición de la Compañía Real del Monte, “pues ya resulta indispensable que la Nación controle esa fuente de riqueza”.⁴⁹

Las grandes empresas estatales nacidas por expropiación

No cabe duda que en las entrañas del apotegma porfiriano de “mucha administración y poca política” se encerraba una gran verdad: la visión política del desarrollo en la cual el Estado, con reducida razón política de Estado, administraba muy poco y a favor del capital extranjero. A pesar de la gradual sustitución de la política *leseferiana* declarada en los primeros años de los regímenes porfirianos, la estrategia extranjerizante del desarrollo del país fue a la postre el origen de las grandes nacionalizaciones nacidas de la Revolución de 1910: la reforma agraria, los ferrocarriles, el petróleo y la electricidad.

Ferrocarriles Nacionales de México

Cuando Porfirio Díaz retornó a la Presidencia de la República, luego del cuatrienio de Manuel González, ya había sido establecido el almacén básico de

⁴⁹ Gutiérrez y González, Ernesto. *Descentralización por servicio: incompetencia constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio. (1966) Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores mexicanos)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 209-212.

los ferrocarriles. Su programa económico consistió en reducir la deuda pública, disminuir el gasto público e incrementar los impuestos. Pablo Macedo llama la atención sobre la forma en que los ferrocarriles habían sido concesionados con extrema liberalidad y con escaso cuidado. Se subsidiaron en efectivo con vales sobre tierras nacionales o certificados valederos para el pago de los derechos de importación. La exención de impuestos fue parcial y en ocasiones total, y las tarifas del servicio eran diferenciales. En suma, los 9,544 kilómetros de líneas férreas habían sido muy costosas y representaban el 28.9% de la deuda pública. El servicio era prestado por 22 líneas y la extensión de sus vías era muy irregular, como aquella muy pequeña que iba de Mérida a Valladolid en Yucatán.⁵⁰ En suma, ese armazón básico de las comunicaciones ferroviarias había hipotecado al país y herido sensiblemente a la soberanía nacional, pues las concesiones se otorgaron a capitales extranjeros.

La política librecambista del Porfirismo dictó el rumbo del crecimiento ferroviario. Al respecto, Limantour explicó que se pensaba que la “mano invisible” de las fuerzas del mercado haría que los intereses particulares de los empresarios extranjeros se avinieran con el interés nacional y que, “sin discernimiento” se creía que todas las fuerzas podrían colaborar en este cometido. Sin embargo, en favor del país, el Gobierno porfiriano estableció posteriormente criterios de no extraterritorialidad de las empresas extranjeras, reversión de los ferrocarriles al Gobierno luego de 99 años, intervención del Estado en la construcción y funcionamiento de las vías férreas, fijación de tarifas, colocación de líneas telegráficas a lo largo de las vías y el pago de subsidios en bonos en vez de efectivo. Se estaba dando un cambio de rumbo en consonancia con la tradicional práctica intervencionista del Estado.

Cuenta Sergio Ortiz Hernán que a partir de la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, se comenzó a regularizar la situación del ramo ferrocarrilero. Así, los contratos y concesiones fueron revisados

⁵⁰ Ortiz Hernán, Sergio. *Los ferrocarriles de México: una visión social y económica*. México, Ferrocarriles Nacionales de México. 1987. pp. 199-235.

y sujetos a principios generales, no a condiciones casuísticas. En 1898 la intervención del Estado en el ramo se hizo más amplia al establecerse los lineamientos con base en los cuales funcionarían los ferrocarriles según un plan del secretario de Hacienda José Ives Limantour. El plan dio origen a la Ley sobre ferrocarriles de abril 29 de 1899. Para 1902 la red ferroviaria sumaba más de 15 mil kilómetros y la intervención estatal se hacía sentir cada vez más, a pesar del sentido liberal que el Porfirismo dio a su política.

En esta época los ferrocarriles estadounidenses estaban en plena expansión y no tardarían en integrar su red dentro del territorio mexicano. Para evitar esta fusión, en la cual participarían los magnates mexicanos del norte del país, Limantour comenta en sus *Apuntes biográficos* que propuso que se retiraran los ferrocarriles de manos extranjeras y el Gobierno asumiera la mayor parte de las acciones de las compañías. Ello era preferible aunque en lo general el Gobierno “es mal administrador”, a decir de Limantour, toda vez que se garantizaría la independencia económica de la República, se distribuirían mejor las líneas férreas, se beneficiaría la transportación y sería “la verdadera nacionalización de las empresas”.

Ortiz Hernán no da mucho crédito a la veracidad de Limantour, que comentaba esto a destiempo, en 1921, y estando en su exilio, pues como secretario de Hacienda en 1903 había sugerido algo similar pero ciertamente menos radical: adquirir el número de acciones necesarias para controlar a las grandes compañías y con ello influir en todo el sistema; evitar competencias ruinosas o fusiones perjudiciales; mejorar el tráfico ferroviario; proteger los capitales invertidos por el Gobierno en los ferrocarriles. Esto no era ciertamente una nacionalización, pero sí una injerencia gubernamental decisiva e imprevista en un ramo visualizado leseferianamente por el régimen porfiriano y el principio de un nuevo clima de intervención directa del Estado en la economía.

Aunque nada radical, la medida no era nada fácil y se procedió trasladando las acciones del Ferrocarril Interoceánico al Ferrocarril Central, obteniendo la mayoría, al tiempo que se compraban otras tantas en el primero consiguiendo-

se también el control de la línea. El resultado fue la fusión de ambas empresas con la correspondiente ampliación del servicio. El Gobierno —sostiene Ortiz—, “por su parte, se alejó un paso más de la postura librecambista mantenida en el siglo XIX; a partir del convenio de 1903, dejó de ser la entidad protectora que establece condiciones propicias para el libre juego de los intereses en pugna, para tomar parte directa en la lucha entre las empresas ferroviarias”. González Roa —citado por Ortiz— explica que con esta medida el Estado se convirtió en accionista e hizo valer su voluntad en las asambleas y los consejos de administración.

Esta forma de proceder estableció un precedente y por tanto una vía sin retorno de intervención estatal. El peligro de ampliación de intereses norteamericanos en México no desapareció y a la preocupación al respecto se sumó otra más relativa a la posible quiebra del Ferrocarril Central, que se mantenía aún con base en los subsidios federales. Al mismo tiempo, la forma anárquica como se tendieron las líneas dificultaba la racionalización de los servicios provocando un posible desplome de todo el ramo ferrocarrilero. La solución la halló Limantour haciendo que las dos grandes empresas —el Central y el Mexicano— tuvieran un solo dueño que fuera capaz de observarlas de conjunto con el criterio del beneficio público. El propietario a que se refería Limantour era naturalmente el Estado mexicano, aunque mal administrador según opinión del exsecretario de Hacienda.

El Gobierno, por vía Limantour, propuso un plan que a grandes rasgos era el siguiente: consolidación de ambas líneas, dominio del Ferrocarril Central por el Gobierno sin erogación en efectivo o títulos de deuda, seguridad de la cooperación de los principales acreedores y la creación de una nueva empresa, ahora mexicana, que sustituiría a las anteriores. El paso siguiente fue la formación de los Ferrocarriles Nacionales de México en julio 7 de 1907, que fue constituido por escritura pública de marzo 28 del año siguiente. Además de ser la principal empresa ferroviaria del país, dominaba la línea Internacional, la Interocéánica y la *Texas Mexican* que daba servicio de Corpus Christi a Laredo. Originalmente el Gobierno poseía el 77% de las acciones de la nueva em-

presa, pero luego se adquirió el otro 23% y se efectuó la consolidación de la empresa. El leseferismo porfiriano era historia de otro cuento y el Gobierno mexicano daba un paso decisivo para la reconstitución de la economía de Estado.

La fuerza de la expropiación como fórmula de construcción de la administración pública mexicana ha sido irresistible. Hasta el Gobierno porfiriano, que había mantenido una política de manos fuera de los ferrocarriles, se vio impedido a intervenir en el ramo. La medida obedeció a la decadencia económica y de servicio de las líneas férreas. El iniciador de una nueva política, situada en el terreno intermedio entre la nacionalización y el leseferismo fue Limantour, a quien se le debe acreditar, con todo, los primeros pasos fuera de la concepción librecambista. A decir de William Patton Glade, la adquisición de los ferrocarriles no fue directa, sino algo tímida y por medio de la Compañía Scherer-Limantour, que en la transacción obtuvo generosas ganancias. La medida constituyó una rectificación de la política económica del régimen porfiriano y un principio de intervención gradual para tener el control del ramo, creándose al efecto un fideicomiso semipúblico para establecer ese control por vía de la fusión de las líneas.⁵¹

Patton Glade sí concede a este acto un sentido de nacionalización, pues Limantour explicó que la medida se tomó para evitar que las líneas férreas fueran absorbidas por intereses norteamericanos, así como abaratar el transporte de mercancías y subsidiar a las compañías mencionadas para resarcir sus sufridas finanzas. Antes, el Gobierno ya había adquirido el 47% de las acciones de la primera y dos años después de la fusión el Gobierno controlaba los siguientes ferrocarriles: Internacional Mexicano, Veracruz al Istmo, Panamericano, Hidalgo y Nordeste. Así, seis de las 14 empresas ferroviarias pasaron a propiedad del Gobierno.

⁵¹ Patton Glade, William. *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores extranjeros)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1972. pp. 468-75, 428-36 y 450-51.

En 1914 el Ejército Constitucionalista confiscó los ferrocarriles, desplazándose a los funcionarios de las empresas y modificándose sensiblemente su organización. Durante algún tiempo se encargó de ellos la Dirección General de los Ferrocarriles Constitucionalistas. En 1925 las compañías retornaron a sus antiguos propietarios, pero en 1930 se inició un fuerte movimiento a favor de la reforma del servicio ferrocarrilero encabezado por sus trabajadores, invocándose la alianza con el Estado sellada en la Constitución de 1917. Tiempo después, en 1937, los trabajadores realizaron una huelga que paralizó el servicio público ferroviario y finalmente el Presidente Cárdenas se inclinó a favor de su nacionalización. Con ello se privó definitivamente a los particulares de seguir interviniendo en el ramo. En el fondo de la nacionalización, en el entender de Patton Glade, yace el criterio de posibilitar el progreso tecnológico de los ferrocarriles y conseguir un servicio eficiente, inalcanzable en la situación anterior. Con ello Cárdenas daba al Estado un instrumento de control de la economía nacional.

Para hacerse cargo de los ferrocarriles fue creado el Departamento Autónomo de los Ferrocarriles Nacionales de México, pero se siguió dando intervención a la Secretaría de Comunicaciones con lo que se generaron conflictos en perjuicio del servicio. Así, y en consonancia con la política obrera de Cárdenas, fue establecida la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México en abril 30 de 1938. Al mismo tiempo fueron nacionalizadas las líneas que quedaban en manos de empresas privadas, sumándose a la compañía Ferrocarriles Nacionales de México.

Parece que la Administración Obrera fue deficiente. Patton Glade explica que se le confió equipo anticuado y la empresa tenía deudas, entre ellas, las relativas a las nacionalizaciones mencionadas. Ocurrió asimismo que los dirigentes obreros prodigaron salarios y prestaciones, en vez de invertir en la operación y mantenimiento del servicio ferrocarrilero, toda vez que fueron incapaces de implantar una disciplina administrativa para manejar un servicio público. El autor cree que la clase obrera no estaba todavía capacitada para administrar tan importante empresa del Estado, además que se movió centrada en su interés no

en beneficio colectivo. Al final de cuentas la administración de los ferrocarriles volvió al Gobierno en 1940, suprimiéndose la Administración Obrera de los mismos.

Independientemente de la veracidad de los argumentos de Patton Glade sobre la Administración Obrera de los Ferrocarriles, que debiera ser revisada por una investigación especial, el intento fue loable porque entrañó la confianza que Cárdenas brindaba a los trabajadores. En todo caso, los ferrocarriles se habían establecido ya como la pieza medular de la moderna economía de Estado, ocupando posteriormente un sitio relevante en el artículo 28 constitucional, y la empresa estatal Ferrocarriles Nacionales de México constituida en una de las entidades descentralizadas con más sabor revolucionario.

Petróleos Mexicanos

También la expropiación de la industria petrolera tiene su origen en la política librecambista del Porfirismo, pues es una más de las nacionalizaciones ejecutadas en beneficio de la nación. El 24 de diciembre de 1901 se expidió la primera Ley Petrolera. Una de sus primeras características fue que declaraba que quien poseía el suelo lo era también del subsuelo, “de conformidad con el criterio predominante en aquellos años”, comenta Jesús Silva Herzog. Los terrenos nacionales podrían ser explotados pagándose el 7% al Gobierno federal y el 3 al Gobierno estatal correspondiente. Pero se podrían expropiar los terrenos por causa de utilidad pública y se darían facilidades aduanales a las compañías explotadoras.⁵² Esta versión de la propiedad, de corte liberal burgués, había sido introducida durante los inicios del Porfirismo para facilitar el ingreso del capital extranjero.

Silva Herzog, eminente actor de los sucesos de 1938, explicó que en México han habido tres revoluciones y muchas rebeliones: la de Independencia li-

⁵² Silva Herzog, Jesús. “La epopeya del petróleo en México”. *Trayectoria ideológica de la Revolución mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica-CREA. 1984. pp. 109-178.

beró a México de España y favoreció al criollo; la de Reforma independizó al país del clero y favoreció al mestizo; la Revolución de 1910 liberó al pueblo de la influencia del hacendado y se comenzó a favorecer al indígena. La Revolución revirtió todo aquello que el régimen porfiriano había entregado al capital extranjero con base en la “política extranjerizante del general Díaz”, haciendo uso de una actitud profundamente nacionalista. “En consecuencia, ese profundo sentimiento se tradujo en una política inspirada en el propósito de reivindicar para México la riqueza que estaba en manos extranjeras”. De hecho el extranjerismo de la explotación del petróleo chocó irremisiblemente contra el nacionalismo de la Revolución mexicana e inclusive empresas norteamericanas e inglesas hicieron uso de guardias blancas para defender sus intereses. Amplios perímetros alrededor de los centros de explotación estaban controlados por las compañías y al margen del dominio gubernamental, impidiéndose inclusive el paso de funcionarios públicos.

La Constitución de 1917 reivindicó para México el dominio del subsuelo, lo que implicó naturalmente al petróleo. El autor añade que “es curioso observar que en este aspecto del artículo 27, que nos parece muy revolucionario, no fue sino un retorno en lo esencial a la legislación de la Colonia, en vigor hasta 1884” Silva Herzog comenta que algo que en un momento parece anticuado, en otro adquiere vigencia y un nuevo matiz.

De la Huerta y Obregón no avanzaron nada en materia petrolera. Pero Calles sí lo hizo y poco tiempo después de su toma de posesión dictó instrucciones para que los técnicos de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo prepararan un proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia petrolera, que dio a luz en diciembre 29 de 1925 como *Ley Petrolera*, lo que contrarió al Gobierno estadounidense. Las cosas estuvieron de tal modo difíciles que se temió una nueva invasión norteamericana. Poco después esta disposición fue reglamentada por medio de *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo*, de marzo 30 de 1926.

Un acto crea un organismo y así de la injerencia gubernamental surgió una nueva entidad descentralizada. Petróleos de México o Petromex fue la empre-

sa pública establecida en 1934 para explotar petróleo en nombre del Estado, lo que obviamente alarmó a las empresas petroleras. Este fue un paso, pero faltaba otro más decisivo: la expropiación. Es bien sabida la historia de la nacionalización petrolera para que le dediquemos espacio. Sólo haremos algunas referencias de interés, por boca de don Jesús Silva Herzog, quien narra que del conflicto de los sindicatos con las empresas se hizo una investigación gubernamental que vino a mostrar el estado que guardaba la industria y las fabulosas ganancias que producían a los intereses privados.

Silva Herzog sostiene que el Gobierno nunca tuvo una idea prefijada de expropiar a la industria petrolera. La decisión nació de la rebeldía de las empresas extranjeras para acatar las disposiciones emanadas del Poder Judicial. No había más camino, ni siquiera una intervención temporal: "el Gobierno mexicano pudo tal vez llevar a cabo una intervención temporal, pero la actitud de las empresas fue tan levantada, tan soberbia, tan intransigente, que el general Cárdenas, con opinión favorable de algunos miembros de su gabinete y desfavorable de otros, resolvió la expropiación". Inclusive, luego de tomada la decisión, representantes de las empresas acudieron al Presidente para decir que sí podrían pagar los 26 millones de pesos determinados como los necesarios para cubrir las demandas de los sindicatos. Pero ya no se echó marcha atrás.

Al día siguiente todos los técnicos y administradores se habían ido del país y las empresas iniciaron una campaña contra México que no fructificó. Roosevelt, quien conocía muy bien la naturaleza de las empresas privadas, reconoció la legitimidad de la expropiación y sólo solicitó un pago justo. Así pasó el petróleo a manos mexicanas.

Patton Glade sostiene que la expropiación petrolera obedeció a la aplicación del artículo 27 constitucional y la idea de la función social de la propiedad, en consonancia con la tradición ibérica antes examinada. Sólo conviene mencionar que era privativo de la Corona española y por tanto del Estado tener como dominio eminente el suelo y el subsuelo, a pesar de las reformas de 1884,

1892 y 1909 durante el Porfiriato, que tuvieron como finalidad ajustar el concepto de propiedad a las modalidades británicas y angloamericanas, y que allanaron el camino para las primeras concesiones de la explotación de las riquezas petroleras.

La Revolución de 1910 suprimió estas reformas, reivindicando el sentido ibérico del concepto de propiedad y el dominio nacional sobre el subsuelo. La Constitución daba pauta a “la nacionalización de casi todos los recursos del subsuelo, incluyendo el petróleo, y sometió toda clase de propiedad a la obligación de ser usada conforme la voluntad de la sociedad”. En el fondo la expropiación petrolera no cuestionaba la validez de la propiedad, sino el uso de ella. La nacionalización cambió el sentido que antes tenía la explotación de los recursos petroleros, antaño productores de ganancias para empresarios extranjeros, ahora puesta al beneficio y el desarrollo del país.

En 1928 había sido creada la primera empresa gubernamental del ramo: Control de Administración del Petróleo Nacional, que realizaba explotaciones en pequeña escala. En 1934, como mencionamos, fue formada Petróleos de México como entidad pública autónoma para suplir a la primera y en 1937 ser absorbida por una más denominada Administración General del Petróleo Mexicano. Con motivo de la expropiación se formó Petróleos Mexicanos y entre ambas empresas estatales se encargaron de todo lo relativo al petróleo, en conjunción de otra creada también con motivo de la expropiación: Distribuidora de Petróleos Mexicanos. Finalmente todas estas entidades se fusionaron en la que hoy lleva por siglas: Pemex.

Petróleos Mexicanos fue la segunda gran empresa estatal nacida por vía de expropiación y hoy día nadie duda de su importancia como promotora de la economía de todo el país. Desde su constitución, Pemex ha fungido como el eje de la moderna economía de Estado y hoy mismo es la empresa mexicana más importante del país. Es la mayor proveedora de divisas y el principal causante para la hacienda pública. Cuán contrasta hoy, en nuestros días, el gran monto de bienes asumidos por el Estado por vía de la nacionalización, ahora inmensa-

mente incrementados por el desarrollo de esta institución descentralizada, de aquellos otros acumulados por los pioneros de los siglos precedentes. Y aunque cada cual en su tiempo, no cabe duda que hoy día, cuando finaliza esta centuria, la participación del Estado en la economía no sólo no ha disminuido, sino más bien aumentado. Cuánto tiempo y cuántos sacrificios ha vivido un país, como México, en el proceso de capacitación del Estado como administrador de haciendas y estancos, y ahora como administrador de la mayor riqueza del país: el petróleo.

Comisión Federal de Electricidad

“A lo largo de los casi sesenta años de su existencia, la industria eléctrica de México ha sido un campo de batalla en el que se han enfrentado, chocado y finalmente, llegado a una base de acuerdo los intereses del sector privado y los del Estado”, ha afirmado Miguel Wionczek. En un principio la industria estuvo en manos de empresas extranjeras, hasta que el cambio de rumbo se inclinó hacia el Gobierno. Finalmente, en 1960 la industria pasó al segundo y las empresas al dominio de la nación.⁵³

Como los ferrocarriles y el petróleo, también la electricidad se remonta al Porfirismo y tiene en su política leseferiana el principio de su nacionalización. En 1894 se instalaron las primeras plantas eléctricas en México y como consecuencia se expidió un decreto complementario a la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888. El decreto aclaraba el significado del control federal sobre los recursos hidráulicos e introducía por primera vez la figura jurídica de la concesión, ensanchando las competencias federales con relación a la irrigación y los usos industriales, reduciendo los correspondientes a los estados y los municipios según prescripción de la Constitución de 1857. Esta tendencia fue reforzada en 1894 y 1902 facultándose a la Secretaría de Fomento para intervenir como autoridad exclusiva en los asuntos de los recursos hidráulicos. Es-

⁵³ Wionczek, Miguel. “La industria eléctrica en México: 1900-1960”. *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera. México, Siglo XXI Editores. 1967. p. 33.*

tos actos, que aseguraron el control del Gobierno federal sobre estos recursos, chocaron con los defensores de la autonomía de los estados y los municipios, pero aseguraron que fuera la República la que estuviera en disposición de usarlos como parte del plan del desarrollo económico.

Wionczek considera que la industria eléctrica creció al amparo del libre-cambismo porfiriano, lo que provocó las críticas de Andrés Molina Enríquez contra el exagerado liberalismo impreso por el Gobierno con relación a ella y en lo particular que las concesiones fueran de duración indefinida, con exención de impuestos y sin reglamentación efectiva de tarifas. Lo dicho por el autor nos recuerda las generosas concesiones sobre los ferrocarriles y el petróleo en beneficio del capital extranjero. “En los últimos años del Porfiriato, entre las voces que se escucharon criticando las políticas *laissez-faire* de la administración pudo oírse incluso la de Limantour, y en 1908 el Gobierno adquirió el control de las principales líneas ferroviarias en México” y tiempo después el círculo de los científicos lanzó amenazas similares contra las empresas eléctricas. Añade que, aunque tardíamente, Díaz tomó conciencia del problema eléctrico legislando sobre los recursos hidráulicos siguiendo en alguna medida las ideas de Molina Enríquez.

En los debates relativos a la Constitución del 17 se dejó al margen a la industria eléctrica, que se siguió considerando como un ramo de actividad exclusiva de la iniciativa privada. Pero el artículo 27 incluyó a los recursos hidráulicos como bienes propiedad de la nación, dando al Gobierno la exclusividad de su explotación. Con ello, la tardía legislación porfiriana sobre el ramo fue continuada con la obra del Constituyente de 1917.

La industria eléctrica comenzó a ser seriamente reglamentada en 1922, cuando el Presidente Obregón creó a la Comisión Nacional de Fuerza Motriz (CNFM), una institución descentralizada cuyo propósito era el de asesorar a las Secretarías de Agricultura y Fomento, y la de Industria y Comercio en lo relativo al ramo. La Comisión restringió su actividad al campo hidroeléctrico, porque el Gobierno federal no estaba facultado para intervenir en el

termoeléctrico. Sus tareas se referían a realizar recomendaciones sobre la conservación de los recursos hidráulicos y sobre su uso industrial, revisión de la posición legal de empresas que vendían electricidad, regulación de las tarifas y arbitraje en caso de conflicto entre consumidores y empresarios.

Cuenta Wionzcek que la Comisión estaba formada por técnicos muy bien enterados de la situación de la industria eléctrica y que pensaban que la propia Comisión debía transformarse en una institución dotada con facultades ejecutivas para centralizar el control federal sobre la industria. Por lo pronto la CNFM emprendió una investigación sobre el ramo que incluyó un estudio comparado de la legislación extranjera y las prácticas y políticas en el país, así como preparar iniciativas para favorecer el control federal sobre concesiones, franquicias y tarifas, y diagnosticar las potencialidades de la industria eléctrica con relación a los recursos hidráulicos disponibles. Estos propósitos no fueron alcanzados porque la Comisión contaba con pocos recursos y su personal era muy escaso, toda vez que las empresas invocaron derechos de propiedad privada y libertad de industria, para no colaborar con la nueva institución administrativa. Sin embargo, no se debe subestimar sus labores porque de ellas surgieron los lineamientos que serían aplicados a la industria eléctrica en el futuro.

Los trabajos de la CNFM demostraron que no existía orden y normatividad en las relaciones del Gobierno con las empresas concesionadas, debido en buena parte a la ignorancia de las bases técnicas de la industria y a lo que sus miembros llamaban “sus modalidades eminentemente sociales”. Así nació en abril 30 de 1926 el Código Nacional Eléctrico que serviría de declaratoria de los principios con que se manejaría a la industria, entre otras cosas la ratificación de los recursos hidráulicos como materia federal y el carácter del servicio público del ramo. En 1929 se dio otro paso adelante cuando se promulgó la nueva Ley de Aguas de Propiedad Nacional, cuando en México el ambiente social se inclinaba a favor de que no se prosiguiera dando concesiones para el uso de los recursos hidráulicos.

Cuenta Wionzcek que en 1933 este ambiente desembocó en la declaración de la Confederación Nacional de Defensores de los Servicios Públicos a favor

de la nacionalización de la industria eléctrica, que por cierto coincidió con la publicación de la obra *Looking forward (Mirando hacia adelante)* de Franklin D. Roosevelt, donde su autor se inclinaba a favor de la intervención del Estado en merma del leseferismo. Llamó en México la atención sus críticas a las compañías eléctricas norteamericanas, calentándose con ello la atmósfera a favor de su nacionalización. Sin embargo ésta no ocurrió. La propia Confederación acudió al Partido Nacional Revolucionario e inclusive envió una carta al Presidente Calles, anexándole la traducción de uno de los capítulos del libro mencionado.

No hubo expropiación pero sí un incremento sustancial de la actividad del Estado en la industria eléctrica: se creó un impuesto sobre generación de energía eléctrica, se suprimió la exención de impuestos por cinco años a favor de las compañías, se ensanchó la injerencia federal en el ramo reformándose el artículo 73 constitucional, incorporándose a sus facultades los recursos termoeléctricos y se autorizó al Presidente de la República para que formara la Comisión Federal de Electricidad con fecha diciembre 20 de 1933. Este mismo día Abelardo Rodríguez había solicitado la creación de una empresa petrolera con capital público y de empresarios privados mexicanos, para dedicarse a la exploración y explotación del petróleo para alimentar el mercado interno y al “sistema ferroviario”. Wionzcek comenta que “no fue desde luego una mera coincidencia que en un mismo día se sentaran las bases legales para la intervención directa del Estado en la explotación petrolera y en la generación y distribución de energía eléctrica, dos campos en que, actualmente, el Estado es el único propietario y operador”.

Las empresas eléctricas consideraron al Gobierno mexicano “como un enemigo de clase” y esperaron las peores cosas cuando Cárdenas expropió el petróleo. Posiblemente también se hubiera nacionalizado la industria eléctrica, pero el Presidente de la República actuó con cautela para no llegar a un choque con los Estados Unidos. Sin embargo esto no quiere decir que el Gobierno ya no intervendría, porque no fue así y en 1936 ya se había instituido un

nuevo código eléctrico: la *Ley de la Industria Eléctrica*. Coincidió con ella la expedición de otra, la *Ley de Expropiación*, que fue aplicada inmediatamente en 1937 para la nacionalización de los ferrocarriles.

El paso más significativo sobre la intervención del Estado en la industria eléctrica se dio en ese año de 1937, cuando Cárdenas puso a funcionar a la Comisión Federal de Electricidad, luego de tres años y medio de haberse autorizado su fundación. Wionzcek llama la atención sobre el influjo tenido por diestros técnicos mexicanos en el diseño de la Comisión Federal de Electricidad, desde la época de la CNFM, y su incisiva participación en la Confederación Nacional de Defensa de los Servicios Públicos y en la elaboración del Plan Sexenal. La idea de la nueva institución descentralizada va más allá del significado de una mera empresa eléctrica del Gobierno: el propósito de los técnicos “era el de establecer una entidad central capaz de realizar la tarea no solo de electrificar el país, sino de supervisar las actividades de compañías privadas en el campo de la energía eléctrica, siempre que tal intervención pareciese aconsejable”. Es oportuno aclarar que la CFE no es un producto de la expropiación, sino un medio para alcanzarla, razón por la cual es incluida en este apartado.

Paralelamente la *Ley de la Industria Eléctrica*, que básicamente estuvo vigente hasta 1960, cuando se nacionalizó la industria, estableció que las concesiones a particulares no serían mayores de 40 años, todos los asuntos técnicos se transfirieron a la Dirección General de Electricidad de la Secretaría de la Economía Nacional y se estableció un nuevo organismo descentralizado: la Comisión de Tarifas. Frente a la ampliación del Estado en la materia eléctrica, las compañías privadas habían dejado de ampliarse y por tanto de prestar servicio. El futuro de la industria eléctrica estaba amenazado, incluso la Compañía Eléctrica de Chapala quebró y fue adquirida por el Gobierno en 1940.

Las relaciones entre las empresas extranjeras y el Gobierno fueron inmejorables en la época de Alemán, que nunca dejó de apoyarlas en todos los sentidos. En contraste, Ruiz Cortines aplicó una política de austeridad que incluyó la reorganización de la industria eléctrica. Así, en 1953 se formó el Comité pa-

ra el Estudio de la Industria Eléctrica Mexicana para hacer una investigación sobre la misma y sugerir formas de financiarla y mejorar las relaciones entre las empresas públicas y privadas. Luego de dos años y medio de labores produjo una voluminosa y valiosa memoria sobre el estado de la industria eléctrica. Entre otras cosas, sugirió una revisión de la legislación vigente y la creación de la Comisión Reguladora de la Industria Eléctrica como “institución autónoma” para controlar todo lo relativo a la industria. Sus recomendaciones en lo general quedaron en suspenso, salvo aquellas tendientes al fortalecimiento de la injerencia estatal en la industria eléctrica.

Así, a finales de la década de los 50 las empresas privadas habían dejado de crecer y de depender cada vez más del suministro de energía proveniente de la Comisión Federal de Electricidad. No había progresos acerca del aumento de tarifas para ellas y seguramente las empresas estaban ya pensando en vender sus activos al Gobierno. La nacionalización ocurrió finalmente en la primavera de 1960. Wionzcek sostiene que “la adquisición de las dos empresas eléctricas fue acogida en México como una medida sólo comparable a la reforma agraria, en los primeros tiempos de la Revolución, y a la expropiación de las empresas petroleras llevada al cabo por el Presidente Cárdenas”. Sin embargo, en contraste con otras expropiaciones, aquí no ocurrió la capitulación de las empresas privadas ante el Estado, sino la absorción de una industria estancada, toda vez que el Gobierno no estaba a favor del alza de tarifas de una industria monopolizada por extranjeros cuando aun era una fuerza formidable el nacionalismo mexicano. “El Estado —consciente de la importancia de la electrificación para el desarrollo general del país— tuvo que intervenir en el campo de la generación y distribución de energía eléctrica”, sentencia nuestro autor.

Patton Glade sostiene ideas similares a las de Wionzcek: las razones de la intervención del Estado en la industria eléctrica fueron análogas a las del petróleo. Como en el caso del petróleo, las empresas públicas eléctricas no habían desplazado a las particulares, pero por motivo de su expansión, esto ocurrió finalmente. En un principio la generación de energía eléctrica era insuficiente e incluso algunas compañías debían generar su propia energía. Parece

que una limitación era el insuficiente desarrollo económico de México. Por tanto, “el Gobierno de México decidió su intervención directa en el ramo del suministro de energía eléctrica ante la perspectiva de una demanda nacional cada vez mayor, un sistema privado de servicio público que no se expandía en forma adecuada, y una riqueza potencial relativamente grande”.

Estando condicionado el desarrollo económico al suministro de energía eléctrica, éste se concibió como socialmente necesario y por tanto en hacerse valer el interés público sobre el interés privado. El clima en 1933 no favorecía los criterios rentistas de los empresarios privados, sino la idea de una intervención directa del Estado en consonancia con los nuevos tiempos. Así, el Congreso autorizó la fundación en este año a la Comisión Federal de Electricidad para que se dedicara a la organización de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Sin embargo, como vimos, la Comisión no fue establecida sino hasta 1937. En cierto modo la puesta en funcionamiento de la Comisión obedeció a la negativa de las corporaciones privadas para ampliar sus operaciones y al incremento del nacionalismo mexicano, toda vez que la industria eléctrica había dejado de crecer el año anterior. Asimismo, la nueva institución fue facultada para intervenir en todos los procesos relativos a la generación de energía eléctrica, a transmitirla y distribuirla, y adquirir todo lo necesario para la expansión de la industria y el servicio.

Como el caso del petróleo y los ferrocarriles, la asunción de los cuantiosos bienes de la industria eléctrica supuso un incremento colosal del patrimonio nacional. Hoy día la adición de gigantescas presas ha ensanchado inmensamente la economía de Estado por vía de la industria eléctrica, la cual, además del servicio público que presta, constituye una formidable red industrial que cubre todo el territorio nacional. Al igual que Pemex y Ferronales, la Comisión Federal de Electricidad constituye parte del engranaje más importante de la economía de Estado del México moderno.

La banca nacional

La nacionalización de la banca es el más reciente capítulo en la historia de las expropiaciones en México y una vez que fue consumada el Estado fortaleció su presencia en un campo en el cual había ya establecido una tradición ancestral, desde los días del Banco de Avío. Sin embargo, la presencia estatal en la banca de fomento no ha sido el único giro en el cual ha intervenido: por medio del Banco Nacional de la Moneda de Cobre participó de lleno en una función meramente bancaria y más recientemente el Banco de México vino a llenar el gran vacío que el leseferismo porfiriano había dejado con la ausencia de un banco central. Como lo constataremos en el capítulo siguiente, los tiempos posteriores de la Revolución de 1910 han visto nacer una multitud de instituciones públicas de crédito creando con ello un espacio amplio para la actividad del Estado.

En la expropiación bancaria encontramos los mismos fundamentos políticos que en las precedentes y observamos la actualidad de las bases jurídicas establecidas desde los tiempos de la Revolución, principalmente el artículo 27 constitucional y la *Ley de expropiación*. El caudal de poder que brotó desde aquellos días sigue latente y sirve de cimiento al Estado contemporáneo.

Como el caso del petróleo, cuya expropiación fue narrada por uno de sus actores, la nacionalización bancaria también lo es por uno de sus artífices: Carlos Tello Macías. Cuenta que la expropiación bancaria fue decidida luego de que se descartaron otras opciones, tales como la flotación de la moneda, el sistema de control de cambios y el mantenimiento de la política cambiaria. La opción de la nacionalización no era simpática a los ojos de los defensores del "*statu quo*". La nacionalización no sería una medida de coyuntura, sino una solución permanente. Al mismo tiempo terminaría con la idea que el Estado había perdido la rectoría del desarrollo y haría renacer el espíritu de solidaridad nacional. La medida contaría con el apoyo de los obreros, cuyo poder era muy superior al de los banqueros, "e incluso los industriales, y el sector productivo en general, verían en ello un signo de que el Gobierno consideraba prioritarias

sus actividades frente a las de los rentistas y especuladores. Pero sobre todo, el Estado podía acabar de una vez por todas con el principal adversario que de manera secular había limitado su capacidad de maniobra”.⁵⁴ En nuestra opinión, el Estado reivindicaría su alianza con las clases populares, sustento básico de su poder, y demostraría al resto de la burguesía que podría restaurar el equilibrio en el bloque en el poder. Es más, Carlos Tello explica que los banqueros se habían convertido en enemigos del Estado y así fueron tratados.

Agrega que el modelo de desarrollo nacional se encontró en graves contradicciones a finales de los 70 e inclusive la toma de decisiones se estaba desplazando fuera de los marcos del Gobierno. Las cuestiones productivas y sociales habían pasado a segundo término, frente a las cuestiones financieras. Esto ocurrió porque el “área financiera” desempeñaba un papel determinante en el Gobierno: en ella se planea la estrategia del desarrollo, se prioriza el gasto público, se establecen los criterios de financiamiento del gasto público, se determinan los subsidios y los estímulos, así como las tarifas y los controles del comercio exterior, la política salarial y los precios de los bienes y servicios del sector público. Ahí se programa y se evalúa lo programado. En suma: “es el área y la actividad financiera principio y fin de los procesos económicos”.

Tello explica que el área financiera del Estado tenía un gran poder y contaba con conocimientos que no compartía con el resto del Gobierno, ni con la sociedad, y promovía la idea que los asuntos de su competencia son tan complejos que sólo sus miembros pueden entenderlos. Su poder también tenía soportes en el extranjero y en la banca comercial, porque en ella privan los intereses del capital financiero. En la sociedad, como en el Gobierno, el sector financiero es el preponderante por su sentido de cohesión y porque, en buena parte, por la banca pasaba el fomento del sector público a la agricultura y la industria. “De hecho, la política gubernamental de fomento a la actividad priva-

⁵⁴ Tello Macías, Carlos. *La nacionalización de la banca en México*. México, Siglo XXI Editores. 1984. pp. 120-158.

da es diseñada y en una proporción considerable administrada por el área financiera”.

Así pues, la banca se convirtió en un canal de presión al Estado para influir en la política económica. Los banqueros habían acumulado un inmenso poder y a ello habían sumado una actitud de prepotencia ante el Gobierno, sobre todo después de su enfrentamiento con el Estado en 1976. Tello recuerda que entonces los banqueros propiciaron la fuga de capitales y alegaron a su favor que eso no estaba prohibido y que, en fin, “el capital no tenía nacionalidad”. Estos acontecimientos influyeron en la marcha del régimen del Presidente López Portillo y la historia se repitió en 1981 y 1982 cuando se volvió a fugar capital del país, repitiéndose los argumentos, pero con el agregado de que el Estado pretendía limitar y aun cancelar la libre convertibilidad de la moneda.

Los banqueros se habían apropiado de la banca de generación en generación. Tello juzga que eran sumamente poderosos por detentar el dominio de la misma, por el alcance internacional de las operaciones cambiarias, por su influencia en la industria y el comercio, por su papel articulador dentro del sector privado por medio de la banca y el crédito, y por su injerencia en el financiamiento del gasto público. “Vía del encaje legal, les dio un poder a los banqueros y a la banca fuera de toda proporción y sin ninguna responsabilidad frente a la sociedad y frente al propio Gobierno que les había originalmente otorgado la concesión para operar el servicio”. Así, a sus triunfales enfrentamientos con el Gobierno sumaron nuevamente la fuga de divisas en 1982 como última y definitiva carta. Luego vino la nacionalización y con ella la supresión del poder de los banqueros.

La nacionalización bancaria significó la supresión de una oligarquía económica y política que había rebasado la esfera propiamente bancaria, usufructuando en su favor la industria y el comercio. “Los grupos bancarios detentaban una forma de poder en gran medida pernicioso: se trataba, en efecto, de poder sin responsabilidad”. La nacionalización bancaria eliminaba su poder y se evitaba que en el futuro otro igual pudiera surgir.

El primero de septiembre de 1982 el Presidente López Portillo anunció ante el Congreso y la nación, durante su sexto Informe de Gobierno, que la banca había sido nacionalizada. En su mensaje fustigó fuertemente el carácter rentista y especulativo de la banca, y el dominio que había adquirido de la economía en general. Para salvar la planta productiva y evitar la fuga de capitales, informó que se había decidido nacionalizar a la banca privada. En lo general, comenta Tello, la medida fue muy bien acogida y ligada a las mejores tradiciones e historia del país. Desde el punto de vista del servicio bancario la nacionalización facilitó una reforma imposible bajo propietarios privados. La reforma consistió en el levantamiento de un registro bancario, innovación de los mecanismos de captación de los recursos del público y dotación al Estado de un medio para dirigir el crédito. En suma, con la banca en sus manos el Estado estaba históricamente en posibilidades de tener todos los instrumentos en la mano para conducir los procesos del desarrollo.

La inconstitucionalidad de la expropiación de la banca fue denunciada por sus antiguos concesionarios, pero sin razón porque el Estado actuó sobre bases legales para nacionalizarla. Según Tello se pudo haber recurrido a varios arbitrios, entre otros, la cancelación de la concesión para la explotación del servicio, la negociación de su adquisición o llanamente proceder a su nacionalización. Se hizo lo último. El soporte legal se encontró originalmente en el artículo 27 constitucional. Se nacionalizó porque fue el procedimiento “más conveniente, expedito y práctico, invocando la figura de la expropiación por causa de utilidad pública”. Así, la Constitución fue su base y punto de partida, y ella misma sería reformada con las adiciones nacidas de la propia nacionalización. “Así, la expropiación es el instrumento jurídico que permite lograr la nacionalización”. Tello recuerda que así se nacionalizaron los ferrocarriles y el petróleo, es decir, por vía de expropiación, procedimiento diverso al de compra asumido cuando se nacionalizó la industria eléctrica y similar a la fusión de los ferrocarriles en los tiempos de Porfirio Díaz.

Añade la existencia de la Ley de Expropiación, misma que fue invocada por López Portillo para expropiar la banca. Lo que se nacionalizó fueron las insti-

tuciones bancarias, nunca las acciones. No fue así porque se expropió a las instituciones como personas morales no a los accionistas como personas físicas y en todo caso este acto jurídico tuvo como base razones de interés social y de orden público.

La medida tuvo un origen constitucional y también una repercusión constitucional, pues fue reformado el artículo 28 añadiéndose que el servicio de banca y crédito quedaba reservado al Estado que lo prestaría por medio las instituciones que se crearan al efecto. Los legisladores hicieron algunas modificaciones, muy poco importantes, que no alteraron la iniciativa presidencial respectiva. Al mismo tiempo, quedó abierta la posibilidad de que la iniciativa privada participara en la banca.

Las instituciones bancarias nacionalizadas incluyeron organizaciones de las más diversas dimensiones, hasta alcanzar a gigantes tales como Bancomer y Banamex. Los bienes inmuebles, muebles y semovientes adquiridos por el Estado por vía de esta expropiación fueron de suyo cuantiosos. El Presidente López Portillo había manifestado su preocupación por el peso y dimensiones del Estado desde principios de su régimen, motivo por lo cual emprendió un programa de disminución del número de entidades descentralizadas. A finales de su Gobierno el tamaño y peso del Estado volvía a crecer, pero ahora por medio de una tradición centenaria que aparece imborrada en la tradición política mexicana.

Consecuencias de la expropiación en la administración pública

La actividad expropiadora del Estado mexicano ha estado ocurriendo permanentemente desde tiempo atrás. Por ello, esta forma de proceder significa una forma de ser y existir por el impulso de las circunstancias. De hecho, la capacidad política de expropiación responde a una tradición ancestral que se ha mantenido al paso del tiempo. Así, en contraste a otros estados, el Estado mexicano es así, ha crecido en fuerza y autonomía relativa ante las clases dominan-

tes merced a su capacidad expropiatoria y no cabe duda que ello se basa en la tradición histórica, aun antes de su formación como Estado nacional.

Como explicamos, parece vigente una tradición histórica, heredada del tiempo de los Borbones y aun de los Habsburgo. El método de expropiar no ha variado mayormente, aunque se haya modificado la forma del Estado absolutista transfigurado en Estado burgués de derecho. En el fondo, y bajo reglas jurídicas diversas, el resultado ha sido el mismo: crecimiento de las fuerzas interiores del Estado y configuración de una fase de conducta estatal como empresario público. En el mundo hispano e hispanoamericano el Estado ha asumido la condición de empresario público por propia iniciativa, por medio de los estancos, a veces en forma prefijada, a veces bajo el imperio de las circunstancias. Esto último ocurrió en España al calor de la primera gran expropiación histórica en la cultura ibérica: la confiscación de los bienes de los musulmanes en la segunda mitad del siglo XVI.

La expropiación de los bienes de los moros luego de su expulsión de España constituye un hecho significativo y el primer acto de una tradición expropiatoria transmitida al Estado mexicano. Joaquín Salcedo Izú desarrolló una investigación sobre este hecho que contribuye a explicar la formación de “los bienes públicos” por la vía de la expropiación y la confiscación, y por ende al crecimiento de la administración pública.⁵⁵

Esta confiscación de los bienes de los musulmanes en 1571, luego de su expatriación de España, estableció dos precedentes: primero, que el Estado podría usar tal procedimiento para incrementar su poder al acrecentar su patrimonio material; segundo, que una expropiación en gran escala, como la de los musulmanes, repercutía en el crecimiento institucional de la administración pública desde los lejanos tiempos del siglo XVI. Para administrar los bienes con-

⁵⁵ Salcedo Izu, Joaquín. “Bienes públicos por confiscación: el supuesto de los moriscos de Granada”. *Acta del III simposium de historia de la administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974. pp. 629-651.

fiscados se creó una nueva institución: el Consejo de Población, al cual también se le confió la colonización de lo que había sido el Reino islámico de Granada.

La apropiación de los nuevos bienes se basó en una *Instrucción* de 1571, que puso el acento en su enajenación, arrendamiento o censo, no en su administración por parte del Consejo. Por tanto, en esta disposición se hace énfasis en que dichos bienes no deberán ser administrados por el Estado por ser oneroso a la hacienda pública. La misión se cumplió rápidamente y muy pronto estos bienes tenían nuevos propietarios. Pero los que no pudieron enajenarse, que fueron los menos, se arrendaron o fueron administrados por el Estado por medio del Consejo de Población. Así, aunque la confiscación no tuvo un origen económico, su uso y destino sí porque propició la colonización de Granada, el establecimiento de nuevas industrias y dotó de más recursos al Estado español que así se estrenaba como empresario público, a pesar que ésta no era su intención original.

Como otros órganos colegiados, el Consejo de Población era multifuncional y también ejercía actividades hacendarias y judiciales. “El Consejo se creó en 1571 para conocer ‘de la administración, beneficio y cobranza de los bienes confiscados y su población’”, hasta el momento de su supresión en 1597. Su lugar lo ocupó la Junta de Población establecida en la corte de Madrid para atender las demandas de los musulmanes que habían permanecido en España y estaban autorizados a establecerse en la capital, pero también desapareció cuatro años después. La ausencia de ambos órganos se dejó sentir creándose problemas judiciales para los demandantes y perjuicios a la hacienda, a falta de administración de los bienes retenidos por el Estado, obligando todo ello al restablecimiento del Consejo de Población en Granada.

El Consejo estaba formado por un Presidente y dos oidores, a los que se agregó el corregidor de Granada en 1597, y sus funciones eran honoríficas. Para administrar los bienes confiscados se formó el cargo de receptor o depositario general, en tanto que los contadores estaban encargados de efectuar la

confiscación y registrar su estado bajo la autoridad de un contador general. Las tareas secretariales las realizaba un escribano.

El procedimiento de confiscación ha sido usual en España, tal como ocurrió con los judíos, los de manos muertas y del Infante don Carlos de Borbón, y en ellas hubieron móviles políticos, sociales y económicos. La confiscación de los bienes de los musulmanes nació de la rebelión de los mismos contra la pragmática de Felipe II en 1566, prohibiéndoles el uso de sus costumbres y lengua. La revuelta dio comienzo dos años después y para 1571 se había decretado su expulsión y la confiscación de sus bienes. La causa de la expatriación fue la supresión del Islam en la Península y alejar a posibles aliados del Imperio otomano, también creyente del Islam, es decir, junto a la causa religiosa se esgrimió la razón de Estado. Así pues, en el trasfondo existía pura y simplemente la razón de Estado, tan en boga en aquellos tiempos, y uno se pregunta si hoy día esta razón no sigue siendo en el fondo el incentivo más poderoso que alienta a las expropiaciones. Naturalmente que es así.

Volviendo a la confiscación de los musulmanes, debemos agregar que ella ocurrió por varias razones, además de las económicas, según se desprende de una disposición real fechada en marzo 22 de 1571, en la que se habla de la inconveniencia de que las haciendas de los musulmanes sean administradas por cuenta del Estado, por ser onerosas a la hacienda. “El Estado no desea administrar los bienes confiscados, por eso los otorga usando diferentes modos de transmisión, y cuando ello no es posible la administración de los mismos carece de interés en cuanto a su rendimiento”, sostiene Salcedo Izu. La incorporación a la hacienda se hace como castigo y como efecto a la rebelión de los moros contra el Estado, y por lo cual fueron expropiados de bienes raíces, muebles, semovientes, derechos y acciones. El castigo se aplicó por igual a rebelados y cómplices, pero el procedimiento para ambos casos fue diverso: a los primeros se les confiscó, a los segundos se les expropió pero por medio de indemnización.

Esta tradición, como lo hemos observado, estuvo presente en la expatriación y confiscación de los bienes de la Compañía de Jesús, en la nacionalización

de los bienes eclesiásticos durante la Gran Reforma, en la reforma agraria de los latifundios porfirianos, en la nacionalización de los ferrocarriles, la industria petrolera, la industria eléctrica y la banca. Esta tradición fue recogida en la Constitución de 1857, en cuyo artículo 27 se establecía la expropiación, que a la letra establecía que “la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización”. Debemos recordar que la Carta del 57 está impregnada de las ideas liberales, las cuales sostenían un significado sagrado de la propiedad, pero ciertamente tamizadas de la tradición ibérica de la que habla Patton Glade, pues se puede expropiar por causa de utilidad pública, es decir, se superpone el interés general al interés particular.

Al referirse a este artículo, Oscar Rabasa sostiene que la expropiación no se limitaba, según la Carta del 57, a la tierra, sino que incluye todo tipo de propiedad: muebles, propiedad industrial y propiedad intelectual. La Constitución del 17 va más allá de estas ideas pues eliminó el significado de la propiedad como eterna e intocable, dándole por lo contrario el sentido de su función social. Se subordinó la propiedad privada al derecho de la colectividad. Por tanto, Rabasa declara que “de lo dicho anteriormente se desprende: que, no sólo de 1917 a la fecha, sino desde hace ochenta años, el Estado goza de la facultad constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad pública, y no únicamente de la propiedad raíz, sino de toda clase de bienes”.⁵⁶ Así es en efecto, desde 1857, a pesar del corte liberal de la Constitución de entonces, el Estado ha tenido la facultad de expropiar, pero la capacidad política de hacerlo se remonta a una tradición que se hunde varios siglos en la historia.

Rabasa sostiene que la utilidad pública, invocada como causa de la expropiación en ambas Constituciones, representa que el bien expropiado sirva al bienestar público, que repercuta en beneficio de la sociedad y que contribuya

⁵⁶ Rabasa, Oscar. “Estudio constitucional sobre la expropiación decretada contra las compañías petroleras. *La expropiación petrolera*. Introducción y selección de Juan Barona Lobato. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1974. pp. 122 y siguientes.

a que el país pueda hacer frente a una situación de contingencia. También la utilidad pública tiene raíces hispánicas. El término está relacionado con otra categoría histórica: *los bienes públicos o el patrimonio público*, de que trataremos en el capítulo siguiente.

La expropiación como vía de la asunción del Estado de su carácter de empresario público tuvo diversas consecuencias. Unas repercutieron directa y positivamente nutriendo el patrimonio nacional, otras revirtieron el dominio de ciertos recursos a la nación, unas más consolidaron la soberanía nacional frente al capital extranjero. Otras proveyeron de un más amplio espacio a la actividad del Estado, fortaleciendo la economía de Estado. Pero todas juntas expandieron las fuerzas interiores del Estado.

La apropiación del Estado —en nombre de la nación— de los ferrocarriles, el petróleo, la electricidad y la banca, ensancharon las ya dilatadas fronteras de la administración interna y crearon nuevos centros para su actividad, que hicieron que su poder y su fuerza crecieran extraordinariamente. Durante el régimen de Cárdenas el Estado asumió de golpe lo que sería la estructura fundamental de la economía de Estado al expropiar los ferrocarriles y la industria petrolera, además que se creó a la Comisión Federal de Electricidad. Poco antes habían sido fundados el Banco de México y la Nacional Financiera. No debemos olvidar que las más grandes empresas de Estado fueron creadas como consecuencia directa de la vía de la expropiación: Ferronales y Pemex, y que la Comisión Federal de Electricidad; preexistente a la nacionalización de la industria eléctrica, asumió los enormes cometidos adquiridos por esta vía. Hoy día estas grandes empresas públicas, más la banca nacional sustraída a los particulares por vía expropiatoria, son el eje alrededor del cual funciona el enorme sistema de las áreas exclusivas del Estado en la economía, según el artículo 28 constitucional.

La expropiación acrecentó colosalmente a la economía de Estado y con ello la intervención estatal en la vida de la sociedad civil. Sí, desde el siglo XVIII el Estado había aprendido a administrar empresas agropecuarias, manufactureras

y comerciales, además de fabricar y distribuir pólvora y papel sellado. Estas lecciones le fueron muy útiles para asumir el gobierno del Fondo Piadoso de Californias, mantener el servicio de correos, administrar a la Lotería Nacional y el Monte de Piedad, además de fomentar el desarrollo industrial de los particulares por medio del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional. En México la administración de empresas de Estado ha sido la regla, no la excepción. Esta formidable tradición, pervertida en los días del librecambismo porfiriano, fue rectificada en 1917 preparando al Estado para asumir nuevas tareas empresariales tan desafiantes como las de antaño.

La vía expropiatoria es necesariamente un camino excepcional. Ningún Estado puede seguirla como modo normal de actuar y adquirir, ni siquiera aquellos, que como el Estado mexicano contemporáneo, han nacido de una revolución. En México la asunción del papel empresarial del Estado, tal como lo hemos constatado, ha nacido de su propia condición y tradición intervencionista. Sobre esto Carrillo Castro y García Ramírez han dicho, con razón, que “la expropiación ha sido más bien la excepción que la regla en nuestro país”. Esto es cierto. Pero no cabe duda que sería difícil encontrar un Estado que haya hecho más uso del expediente expropiatorio, que el Estado mexicano.

Tampoco podemos olvidar que las primeras empresas estatales novohispanas: los estancos, nacieron de la supresión de concesiones a particulares que explotaban el tabaco, la pólvora y los naipes por merced real. Que la inmensa riqueza de la Compañía de Jesús fue expropiada para nutrir en parte a la hacienda real y en parte para ser administrada por el Estado, especialmente el Fondo Piadoso de Californias. Que la Gran Reforma desamortizó y después nacionalizó los bienes eclesiásticos, creando las bases históricas y constitucionales para que en 1917 se fincaran los principios expropiatorios con los cuales el Estado desmontará los latifundios porfirianos y nacionalizará los ferrocarriles, la industria petrolera, la industria eléctrica y la banca privada. La expropiación ha sido la excepción, no la regla; pero ha sido regla en tratándose de la formación del patrimonio nacional y el establecimiento de las grandes empresas de Estado. En todo caso, la expropiación no ha sido el medio usual, pero sí el decisivo.

La expropiación ha sido un método de ensanchamiento del espacio público frente al espacio privado y la fórmula más drástica de recomponer las relaciones del Estado y la burguesía nacional e internacional. La nacionalización, y el nacionalismo subyacente, fue una cruzada a favor del país que proveyó a México de los ferrocarriles, la industria petrolera y la industria eléctrica, que estaban en manos del capital extranjero. La expropiación de la banca privada mexicana fue un acto de reivindicación nacional no sólo porque revirtió este ramo al dominio de la nación, retirando su concesión a los particulares, sino porque los banqueros habían asumido una actitud desnacionalizadora y estaban aliados con el capital financiero internacional, en perjuicio del país. La expropiación, pues, es parte importante de la cultura política nacional e ingrediente que ha definido a la administración pública mexicana de siempre.