

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

C. S. H.

**EL FUNDAMENTO POLITICO DE LA CONSOLIDACION DEL
ESTADO MEXICANO, 1910 - 1940**

(La institucionalización del nuevo sistema de poder)

152873

Tesina que para obtener el título de:

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

Presenta:

PEDRO NAVARRO LAFLIN

MEXICO D.F., 1984

**EL FUNDAMENTO POLITICO DE LA CONSOLIDACION DEL
ESTADO MEXICANO, 1910-1940**

(La institucionalización del nuevo sistema de poder)

INDICE

INTRODUCCION	3
1.- EN EL ORIGEN, EL PORFIRIATO	9
A.- UNA ECONOMIA DE LIBRE CAMBIO	10
B.- UNA IDEOLOGIA RESTRICTIVA	13
2.- LA LUCHA POR LA DEMOCRACIA CONTRA LA RESTRICCIÓN DE LAS LIBERTADES: MADERO	19
3.- EL CONSTITUCIONALISMO, RESPUESTA AL FRACASO DEL PROYECTO DEMOCRATICO	23
4.- LA POLITICA DE MASAS, PUNTAL DEL DESARROLLO DEL ESTADO	30
5.- LA CONCILIACION SOCIAL, UNA REALIDAD INSTITUCIONAL	37
CONCLUSION	50
BIBLIOGRAFIA	52

EL FUNDAMENTO POLITICO DE LA CONSOLIDACION DEL ESTADO MEXICANO, 1910-1940

(La institucionalización del nuevo sistema de poder)

INTRODUCCION

Discutir el proceso político que funda y da realidad social al Estado mexicano (y a los artículos 27 y 123 de la Constitución) se revela bastante pertinente. Hacerlo desde la ruta histórica de construcción del sistema de poder fundado por la Revolución se impone necesario.

Siendo, como son, dos aspectos centrales del Estado surgido de la Revolución mexicana, la institucionalidad originada en los artículos 27 y 123 es el resultado de la lucha de fuerzas, a veces facciosas, en el marco de una sociedad en desarrollo. Podemos constatar, sin embargo, como ni la sociedad de la post-revolución ni el Estado de ella emanado son los primeros que hacen su aparición en la historia de México. En realidad, ellos no hacen sino continuar superando - como propone Hegel - el proceso de modernización social desatado por el triunfo liberal y la Constitución de 1857.

Visto en perspectiva histórica, no podía ser de otra manera. La Constitución de 1857 conforma la base jurídica sobre la cual se erige el primer Estado soberano (político, si se quiere) que conoce nuestra historia moderna. Ella desencadena al Estado de la iglesia para hacer del Estado un Estado laico; permite la circulación de las tierras (al menos de manera primaria) antes concentradas en manos del clero y, desde luego, libera de manos del clero a la fuerza de trabajo. De aquí nace el Estado porfirista: Estado laico, ciertamente, pero dominado y determinado por los señores de la tierra, por los grandes propietarios, de los cuales hacía depender su poder.

Se comprende entonces porqué puede caracterizarse al Estado porfirista como un Estado liberal-oligárquico. Oligárquico, puesto que aún no era verdaderamente autónomo de los grupos privados, en este caso, de los propietarios de la tierra; en cierta forma se debía a éstos: ellos habían apoyado a Díaz en su ascenso al poder. Liberal, en virtud de haber conectado los sectores mas dinámicos del mercado nacional con el mercado internacional, y ante todo, de haberlos convertido en sujetos del mercado.

Sin duda alguna, el Estado porfirista es una primera forma de Estado equiparable a los Estados absolutistas de Europa, por lo menos en sus funciones mas generales: ambos son Estados que ejercen su poder sobre un territorio y sobre una población; desarrollan los mercados nacionales; crean un sistema de comunicación, y dan origen

a las naciones modernas: protegen hacia afuera (frente a los otros Estados) y dominan hacia adentro. El principio de la soberanía popular vendría después, como resultado de las grandes revoluciones en Europa (en 1789 estalla la Revolución francesa que declara los derechos del hombre como inalienables e intransferibles) y como resultado de la Revolución de 1910-17 en México.

La Revolución mexicana se desató como respuesta a un orden injusto. Pero injusto frente a las masas trabajadoras (la inmensa mayoría de la población) carentes de derechos. Desproveída como estaban, las masas no sólo carecían de un régimen jurídico que las protegiera sino que sencillamente no contaban: no eran sujetos de política. Por ello la Revolución estalla con la demanda de participación tanto en lo relativo a la economía como a la *cosa pública*.

Los ideólogos porfiristas, los *científicos*, tenían sus razones para impedir la participación de las masas: se trataba, a decir de ellos, de masas analfabetas e incultas incapaces de elegir siquiera a sus gobernantes. Basados en la doctrina política conocida como "darwinismo social", los "científicos" afirmaban la incompetencia de esa masa informe e inorgánica dispuesta a seguir al primer demagogo que las sedujera. Por su parte, la clase privilegiada, los "natural" y económicamente fuertes, los "científicos" y la clase culta e instruida estaban ahí para velar por el buen crecimiento de aquellos no favorecidos por la "naturaleza".

Este orden de cosas vendría a ser cuestionado por la revolución mexicana, ciertamente. Pero la revolución no es solamente destrucción. En un momento posterior es reconstrucción nacional obligada a integrar los nuevos elementos y las nuevas demandas de la sociedad en gestación. Dicho de otra manera, la revolución constituye un momento de síntesis de la historia pasada al tiempo de ser el resorte de impulsión de un nuevo Estado, es decir, del Estado de la Revolución. Por su parte, el nuevo Estado, como la historia posterior vino a demostrar, se desarrolla como Estado presidencial.

Que el Estado mexicano tenga desde su origen una estructura presidencial es algo que encuentra su explicación en la historia. Fenómenos como la defensa frente a los embates del exterior, sean amenazas o intervenciones, son, en la teoría y en la historia, elementos consubstanciales al surgimiento de Estados presidenciales. En el caso de México, la necesidad propia de la modernidad de integrar nacionalmente a una población dispersa y desintegrada y dominada bajo formas caciquiles juega un papel decisivo.

Dos aspectos debemos considerar por principio al analizar el Estado y su forma de integración: por una parte, las condiciones internacionales que debe enfrentar un país en el proceso mismo de su constitución como nación. Por otra, la situación política, cultural y económica interna del propio país.

Con base en el primer aspecto puede encontrarse la explicación de la existencia de un Estado fuerte y hasta la razón de ser de un Estado fuerte. Cabe aclarar que Estado como concepto central de la ciencia política será entendido como el poder soberano y nacional que se erige para la defensa de un territorio y de su población; es, al mismo tiempo, el poder concentrado de la sociedad, a la cual, en teoría, se debe, vale decir, sociedad por la cual el Estado existe.

Con base en el segundo aspecto, o sea, en el interno, se ha afirmado que la existencia y permanencia de un fortalecido Estado presidencial es la respuesta mas eficaz a la debilidad de la sociedad civil.

A la construcción y consolidación del nuevo Estado contribuyó decisivamente eso que hemos dado en llamar el fundamento político de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Entre otras razones se encuentran las siguientes:

a) El artículo 27 Constitucional, fundamenta el derecho original y originario de la nación sobre aire, agua, suelo y subsuelo. Le deja al Presidente de la República el poder de fundar las relaciones de propiedad, con base en el interés social (se establece), y se justifica en la necesidad del cumplimiento pronto y eficaz de las reformas sociales y en el rescate y defensa de los recursos naturales.

b) El artículo 123 Constitucional establece la supremacía indiscutible del Estado como arbitro inapelable de los conflictos sociales, al tiempo que funda, sobre estas bases, la legislación laboral y la hace depender ni más ni menos que de la propia estructura de poder.

A decir de los Constituyentes de 1917, sólo el poder del Estado es capaz de garantizar la justicia en un país atravesado por las desigualdades económicas, culturales y políticas. Los particulares grupos económicos están naturalmente incapacitados para velar por el interés general de la nación (su objetivo es el de acrecentar las ganancias); se requiere de un poder soberano, situado por encima de los intereses particulares o de grupo, para poner en marcha un verdadero programa de gobierno, nacional, que sin menoscabo de los intereses privados instrumente un programa de combate de las injusticias y las desigualdades sociales. En estos principios se inspira la creación los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 pero también constituyen el fundamento político del nuevo Estado, el Estado de la Revolución.

1.- EN EL ORIGEN, EL PORFIRIATO

La Revolución mexicana y el régimen de ella emanado, no pueden comprenderse sin el porfiriato. El Porfiriato representa alrededor de treinta años de la historia de México y se caracteriza por la presencia de dos aspectos claves : 1) el enorme crecimiento económico del país y 2) la existencia de un férreo control político. Estos dos aspectos están íntimamente ligados al desenlace posterior que tendría este período de la historia.

Con respecto al segundo punto, el del férreo control político, podemos decir que el porfiriato logró establecer una organización política que permitió al país salir de una larga época de inestabilidad política y social crónica. Sobre la base de una nueva estructura social, la dominación porfirista se va a prolongar durante algunas décadas sin jamás modificar ni adecuar sus mecanismos políticos a los notorios cambios operados en la sociedad. Esas mismas estructuras resultarían, a la postre, los elementos dinamizadores de un cambio que terminaría por destronar las formas de organización que habían logrado incorporar al país a una dinámica de desarrollo capitalista primitivo y al mercado mundial.

A.- UNA ECONOMIA LIBERAL

En cuanto a la actividad económica, la situación es completamente novedosa y hasta sorprendente: nos encontramos con una expansión de las exportaciones; el incremento masivo de las inversiones extranjeras; el surgimiento de un mercado nacional (logrado, fundamentalmente, gracias a la expansión de los ferrocarriles y a la abolición de las alcabalas) que provocó una nueva concentración del poder político y económico; un estímulo a la industrialización fabril, en detrimento de la artesanía; los cambios de peso en el nivel las fuerzas productivas; el aumento de la población, las nuevas fuentes de energía (la electricidad, principalmente), la tecnificación de las actividades mineras, la importación de maquinaria industrial perfeccionada, etc. (1)

Pero esos cambios en la esfera económica no alteraron profundamente la composición de la estructura productiva. Prueba de ello es que "el trabajo agrícola permaneció como el ramo predominante de la fuerza de trabajo nacional (74.28% de promedio para todo el

1.-Ciro Cardoso, *De la Dictadura Porfirica a los Tiempos Libertarios*,(Col. " La Clase Obrera en la Historia de México"), Ed. Siglo XXI, México, 1980, pp. 24-25.Lo anterior le permitió al Gral. Díaz establecer en su informe al Congreso, en 1907, que "(...) la reseña anterior os pone de manifiesto que los esfuerzos del Ejecutivo por impulsar todos los ramos de la Administración Pública, no han sido estériles, ya que en todos ellos se nota el mismo progreso que, desde hace algunos años, viene reflejando la creciente prosperidad de que goza la República."(Véase: *Los Presidentes de México ante la Nación*, H. Cámara de Diputados, 2a ed., México, 1985, p. 747).

período). La mano de obra minera representó el 2.61% y el proletariado industrial el 1.16% de los empleos productivos del país".

(2)

Que los fundamentos de la estructura productiva no sufrieron un cambio radical es cierto. Pero también es cierto que aquella se modificó al grado de sentar las bases para el desarrollo, en México, de un sistema capitalista menos primitivo y mas evolucionado. Dos factores juegan el papel de catalizadores del desarrollo posterior del país : a) la creación de un mercado nacional y b) la enorme acogida al capital extranjero.

El sector agrícola, por su parte, fue uno de los sectores preeminentes de la estructura productiva. La razón por la que este sector se revela como el determinante de la estructura productiva se encuentra en un hecho anterior al Porfiriato: la propiedad de la tierra fue la que sufrió mayor alteración por las disposiciones legislativas de los liberales triunfantes. Ello permitiría liberar las tierras de manos de sus antiguos propietarios pero generaría una nueva forma de distribución igualmente inequitativa. Durante el porfiriato, por efecto de la aplicación de las leyes de desamortización anteriores y por el decreto de renta pública de baldíos y de colonización (3), la distribución de la tierra se agilizó decisivamente pero resultó en una enorme concentración de la tierra en favor de los grandes latifundista. De ahí

2.-Ibid. p. 68.

3.-Ibid. p. 49.

proviene, por otra parte, la expansión y el reforsamiento del peonaje en el agro mexicano. (4)

La estructura social tiene su referente tanto en la dirección en que se orienta la política de desarrollo (el sistema de privilegio) como en su referente material (la estructura productiva del país). Ciro Cardoso y Francisco Hermosillo, han establecido que dentro de la población económicamente activa la distribución es la siguiente: los propietarios rurales constituían en 1895 el 6.06% de la población para subir al 8.5% en 1910; los trabajadores agrícolas y de recolección representaban en 1895 el 52.3% y se incrementaban a 55.8% para 1910 y por último los propietarios no agrícolas y empresarios (que incluía a propietarios, banqueros, comerciantes y agentes de negocios) constituían para 1895 el 4.2% incrementándose a 4.6% para 1910.(5)

Como puede apreciarse, el gobierno del Gral. Porfirio Díaz buscaba el crecimiento económico del país. Pero ésta forma de crecimiento, desde luego, se fundaba en una concepción del mundo y en un estilo de vida característicos de la época.

4.-A este respecto, Don Jesús Silva Herzog ejemplifica el proceso de concentración de tierras estableciendo que de "1890 a 1906 se deslindaron 16'800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7'000,000 de hectáreas".(Véase:Jesus Silva Herzog, **EL Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria**, Ed. FCE, 2a. ed., México, 1980, pp. 116-117.)

5.-*Ibid.*, pp. 46-48.

B.- UNA IDEOLOGIA RESTRICTIVA

Si algo parece sintetizar propiamente la cosmogonía porfirista esto es los principios de "orden y progreso". La noción de orden inspiraba en una concepción "científica" de la historia anterior a la llegada de Díaz al poder, es decir, en el período denominado como de la anarquía propiciado por una sociedad disolvente: se trataba entonces de a) una nación atrasada cuyo remedio no estaba en un sistema de libertades para las cuales el pueblo no estaba preparado ni cultural ni materialmente (como pensaban los "científicos"); b) la sociedad mexicana estaba desecha por las continuas guerras civiles y todos sus elementos tendían a la dispersión. Lo anárquico y autodisolvente del pueblo mexicano encontraba su razón de ser en la pobreza generalizada que prodigaba ignorancia: hacia falta desarrollar la riqueza social. Y aunque estas se centraban en pocas manos, la única vía para lograr el desarrollo del país estaba en garantizar a los poseedores de una riqueza la protección y seguridad indispensables para que ellos mismos pudieran desarrollarla; el sistema de privilegio encontraba la justificación natural para su ejecución (6). A la tarea de desarrollar integralmente esta justificación se dedicaron un grupo de pro-hombres del Porfiriato conocidos como los "científicos", los cuales construyeron todo el andamiaje teórico para impulsar en la sociedad una muy particular visión de la manera en que debía darse el desarrollo del país.

6.-Arnaldo Córdova, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Ed. ERA, 11a. ed., México, 1983, pp. 16-17.

Así, el orden debía garantizar el progreso y a su vez el progreso garantizaría, a la postre, el orden. Ambas propiciarían, precisamente, que se empezara a perder esa característica autodisolvente y anárquica de la sociedad mexicana.

Todos los mecanismos del Estado empezaron a funcionar bajo la idea rectora de *orden y progreso*. Se buscaba la consolidación de la nueva organización de la sociedad y para ello se creaban instituciones.

Según los "científicos", la acción de Estado se circunscribía a respetar el desarrollo natural de la sociedad, cuyos cimiento más claro lo representaba la implantación de "un nuevo espíritu positivo, (...)", que a través de la educación de los principios de la ciencia llevaría a un orden social en el que las mentes estarían plenamente unificadas y uniformadas". (7)

Una síntesis ilustrativa de la actitud del gobierno porfirista la podemos encontrar en una declaración hecha por el ministro Matías Romero respecto a un documento obrero:

"El gobierno tiene por norma la ley y por aspiración la justicia. Dadas las instituciones que nos rigen, le es imposible limitar la libre contratación ni intervenir de una manera directa en el mejoramiento

7.-Ibid, p., 53

de la condición del obrero respecto de su principal. No hay texto legal que lo autorice ni conciencia alguna que lo obligue a decretar salarios ni precios ni horas de trabajo: *nuestras instituciones, basadas en los altos principios de la libertad humana y el respeto a la propiedad, vedan al gobierno toda injerencia directa en las relaciones de patrón a obrero (...)* El trabajo está sometido por un ineludible fenómeno natural de la ley de la oferta y la demanda". (8).

Lo anterior no quería sino decir que el Estado se veía sometido a jugar el papel de mero espectador. Su presencia se volvía indispensable cuando aparecía la amenaza al orden y se pretendía poner en duda el funcionamiento *del ineludible fenómeno natural*. La gran tarea del Estado era la obtención de una estabilidad política cuyo galardón popular era la paz pública; "Paz lapidaria de cementerio, a la que con razón y benevolencia se le denominaría de los sepulcros" (9)

De hecho, el proyecto porfirista de desarrollo nacional se aplicó - como establece Arnaldo Córdoba - con una coherencia extraordinaria. Los elementos perturbadores de este orden fueron aniquilados o integrados al sistema dictatorial. Sin embargo, el sistema de privilegio tiene un elemento novedoso: "la defensa del privilegio se funda en las formas legales. Este era el principio, aún cuando la práctica demostrara que en ese respecto quedaba, a la postre, sujeto a las

8.-Ciro Cardoso, *op.cit.*, p. 30 (el subrayado es del autor)

9.-Octavio A. Hernández "La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales", en: **Derechos del Pueblo Mexicano**, Ed. Porrúa, LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 3a. ed., México, 1985, p. 186.

necesidades de la política". Esta novedad fue más visible en el ámbito de la relación con "los monstruosos intereses que presionaban sobre sus fronteras". (10)

La posición de hegemonía de los propietarios nacionales y extranjeros en el régimen Porfirista encontraría en dos hechos fundamentales el inicio de su deterioro político y económico. En primer lugar, el desarrollo de este capitalismo primitivo empezó a crear las condiciones para la aparición de la moderna sociedad de masas lo que paralelamente al reforsamiento del sistema de privilegio, frenaba la liberalización de las relaciones sociales. En segundo lugar, como resultado de severas rupturas en los volúmenes de producción, de caídas drásticas en los montos del comercio exterior, de carestía, escasez general, de lastimosas exacciones fiscales sobre los grupos populares, de pugnas entre oligarquías regionales y de bloque en el poder central, en fin de caos económico y político, se produjo la agudización de los enfrentamientos entre los grupos sociales. (11)

Una cuestión resulta evidente: la evolución social no se correspondía más con la formas de producción y de explotación económicas. La misma forma de producir que mantenían los terratenientes, de marcados rasgos primitivos, profundizó los efectos

10.-Arnaldo Córdova, *La Ideología...*,p. 81.

11.-Ciro Cardoso, *op.cit.*,p. 76. Como expresión de la descomposición de la vida política, económica y social, los autores destacan los importantes movimientos obreros de 1906-1907 de Cananea y Río Blanco.

de la caída drástica del mercado mundial de materias primas así como de las formas de explotación del trabajador agrícola. "El hecho de que, coincidiendo con la crisis, se haya dado una efervescencia en los movimientos sociales reivindicativos de los trabajadores, sugiere una descomposición económica objetiva". (12).

Es precisamente esta descomposición económica la que, aunada al desajuste de las condiciones sociales, provocaría el estallido del movimiento revolucionario de 1910. Pero la razón central del fracaso del proyecto Porfirista estriba en el hecho de que ese proyecto no contaba entre sus beneficiarios a los grandes grupos sociales.

La aclamada justicia social se hacía presente en la mente de muchos mexicanos, de profesionistas y clases ilustradas que cada vez más dejaba de circunscribirse a la élite de élites para convertirse a pasos agigantados en la reaparición de la incipiente conciencia política. Justamente porque, como dice Ortega y Gasset, esa conciencia política es orgullo que existe en todo hombre junto a la conciencia moral, insobornable, sentencia sobre nuestros propios actos en oposición a lo que sostenemos públicamente, nos dice qué es "lo que hay que hacer". Y nos agrega que bien pronto se percibe cuando el prójimo actúa en desacuerdo con su propia, insobornable, conciencia política, que en definitiva es la conciencia histórica, la sensibilidad para lo históricamente necesario.

12.-Ibid.,p. 44.

Porfirio Díaz olvidó a estos grupos sociales y olvidó el impacto negativo que las "leyes naturales" y del mercado tendrían sobre la conciencia histórica. Al hacerlo, limitó los alcances de su proyecto incapacitándolo de reproducirse en la mente de los hombres de su tiempo. La lucha por la democracia se imponía ineludible.

2.- LA LUCHA POR LA DEMOCRACIA CONTRA LA RESTRICCIÓN DE LAS LIBERTADES: MADERO

Madero representa la primera gran fase de la Revolución Mexicana, que no culminara (en su movimiento armado) sino hasta 1917. La revolución se inicia con el lanzamiento del famoso Plan de San Luis (en 1910) por Francisco I. Madero, luego de ser liberado por el general Porfirio Díaz (recuérdese que Madero estuvo en prisión por oponerse al Gral. Díaz). La campaña que Madero realizó en una parte del país logró congregarse en torno suyo diversas fuerzas nacionales que habían empezado ya a impugnar la dictadura porfirista. La bandera fundamental era la de *democracia* y se hacía acompañar de la exigencia del respeto al principio de *sufragio efectivo y la no reelección*.

Francisco I. Madero adoptó posiciones políticas liberales que le ganaron la adhesión de las clases medias. Movilizadas éstas en torno de las banderas democrático-liberales, se constituyeron en un movimiento de dimensiones nacionales. El programa político de Madero presentó algunas limitaciones: una vez llegado al poder, la ausencia de una fuerza política o social organizada que defendiera e impulsara el programa de Madero impidió darle continuidad. Madero, y con él su proyecto y su movimiento, fue inmediatamente derrotado.

Las banderas levantadas por el *apóstol de la democracia* fueron: la democratización del régimen, la defensa de la Constitución y de la legalidad, la reivindicación de la propiedad privada y en particular, del pequeño propietario emprendedor, provisto de los medios suficientes para ejercer su espíritu de empresa. Debe notarse como en la proposición de organización social que Madero presentaba a la nación apenas si contempla las demandas populares, sobre todas campesinas. En el "Plan de San Luis", por ejemplo, lo único que se establecía al respecto era la restitución de tierras a los pequeños propietarios despojados de sus terrenos por abuso de la ley de terrenos baldíos, y que tales restituciones estarían sujetas a revisión.

La lucha que Madero iniciaba era una lucha por la democracia, en el sentido liberal del concepto. El respeto a la ley se ponía en el centro de la nueva organización social buscando readaptarla para instrumentarla en la realidad.

Para Madero, el pueblo necesitaba libertades. El *prócer* concebía su proyecto de sociedad de la manera siguiente:

"Del gobierno no depende aumentaros el salario ni disminuir las horas de trabajo, y nosotros, que encarnamos vuestras aspiraciones, no venimos a ofrecer tal cosa, porque no es eso lo que vosotros deseáis; vosotros deseáis libertad, deseáis que se respeten vuestros derechos, que se os permita agruparos en sociedades poderosas, a fin de que

unidos podáis defender vuestros derechos; vosotros deseáis que haya libertad de emitir vuestros pensamientos, a fin de que todos los que aman al pueblo, todos los que se compadecen de vuestros sufrimientos, puedan ilustraros, puedan enseñarnos cual es el camino que os llevará a vuestra felicidad... *vosotros no queréis pan, queréis únicamente libertad, porque la libertad os servirá para conquistar el pan*" (13).

La problemática que debía resolverse según Madero no era social, sino solamente formal. Así se explica porqué Madero "no buscaba una transformación radical sino una corrección de las fallas a que daba lugar el sistema político de la dictadura" (14). La dictadura, entonces, no era más que un problema de gobierno, un mal gobierno que había traicionado sus propios postulados a fin de realizar sus intereses personales, sus ambiciones,. Al modificar aquella forma de gobierno (la dictadura), según el mismo razonamiento, se destruirían todas las fallas en que aquella había caído de manera automática; la corrupción y el autoritarismo desaparecerían y, por lo tanto, el mal del país se esfumaría. A fin de cuentas el procedimiento maderista de desarmar al ejército revolucionario y de no tocar la maquinaria administrativa y militar del Porfiriato fueron la síntesis más acabadas de su concepción política y que están en las bases mismas de su derrota. (15)

13.-Citado por A. Córdova, *La Ideología...*,p. 110(el subrayado es del autor)

14.-*Ibid.*,p. 105.

15.-Al lanzar Madero su Plan de San Luis, el 5 de octubre de 1910, y hacer un llamado a levantarse en armas contra el dictador Porfirio Díaz, Madero buscaba una "revolución lo más ordenada posible". Destaca que en el Plan de San Luis formaran parte del texto una serie de llamamientos a contener en lo posible los naturales sucesos de una revolución (Véase **Plan de San Luis Potosí**, reproducido por Arnaldo Córdova, *La Ideología...*, pp. 428-434). A este respecto véase también el análisis que realiza Octavio A. Hernández, y en el cual anota de

Madero pareciera el gran perdedor o el gran derrotado por haber desaprovechado la oportunidad histórica de desatar el movimiento revolucionario. Pero es una apreciación falsa. Lo cierto es que su propuesta se concretizó tiempo después, al establecerse un régimen de derecho capaz de respetar al individuo, garantizar el ejercicio de las libertades a los grupos o clases y la impartición de justicia. Demandas todas propiciadas por el Estado revolucionario en construcción y defendidas por una sociedad civil nueva y en permanente evolución.

El golpe de estado infligido por Huerta y el posterior asesinato del apóstol, harían que el carácter social de la revolución renaciera reforzada. La movilización de las masas y su irrupción en la vida política del país darían paso a la segunda fase del movimiento revolucionario. Desde luego, el giro fue completamente distinto, por opuesto, al que Madero había llevado.

Gracias a ello, las fuerzas hereditarias y sucesoras del movimiento maderista, incorporaron a la lucha contra el porfiriato un elemento más de cohesión. Sus propuestas de libertad política fueron retomadas por los *constitucionalistas* como banderas de lucha revolucionaria, pero en un contexto diferente y con sentidos igualmente diferentes.

Francisco I. Madero, que su percepción sobre "la conservación de la paz pública, de modo que no se altere la tranquilidad del país y se evite el derramamiento de sangre constituye para él una obsesión. Por eso propone en su libro, erróneamente desde el punto de vista de estrategia política, formulas de transición y avenimiento". En Octavio A Hernández, *op.cit*, p 195.

3.- EL CONSTITUCIONALISMO, RESPUESTA AL FRACASO DEL PROYECTO DEMOCRATICO.

El movimiento constitucionalista surge con la caída de Madero. Encabezados por Venustiano Carranza, los constitucionalistas proponen la reforma de la Constitución de 1857 con el objetivo de consagrar las reformas sociales.

Para este grupo, la condición de un buen gobierno consistía en una profunda reforma de la Constitución de 1857. Por ello, los constitucionalistas la concebían como obsoleta y demagógica. Obsoleta, puesto "que creaba ilusiones acerca de un organismo político que no existía; era demagógica, pues concedía derechos de exclusivo carácter político a un pueblo que lo que necesitaba era derechos sociales." (16)

"Los derechos sociales" se fundaban en la idea de hacer de las masas objeto de política. Para los constitucionalistas era claro que sin las masas no se podía poner en marcha el proceso de reconstrucción nacional puesto que se impedía la conformación de un gobierno

16.-Arnaldo Córdova, *La Ideología...*,p. 24. Sobre este punto, véase la alocución que Venustiano Carranza envía al Congreso el primero de diciembre de 1916, con motivo de la propuesta de reformas a la Constitución.(en: Félix I. Palavincini, **Historia de la Constitución de 1917**,Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, pp. 144-161.

estable. Así, los derechos sociales era una preocupación dirigida hacia dos grandes sectores sociales: 1) los campesinos y 2) los obreros.

Para los campesinos se planteaba la realización de la reforma agraria. Siguiendo el espíritu de lo establecido en el "Plan de San Luis", se proponía devolver las tierras a los que habían sido desplazados de ellas. Mas allá del planteamiento maderista, se establecía la repartición de tierras nacionales no privadas.

La primera medida de reforma agraria la constituye la Ley del 6 de enero de 1915. En gran parte resultado del rompimiento de los constitucionalistas con Villa y Zapata, esta medida buscaba contener el creciente descontento popular. Pero al mismo tiempo constituía una acción tendiente a descalificar políticamente a "los nuevos adversarios de la Revolución".

En las consideraciones de la ley, Carranza establecía: "es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz, de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres". Más adelante asentaba el carácter que estas propiedades debían tener: "no se trata - decía - de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes (...); es

de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio". (17)

Debemos señalar que para los legisladores de 1917, representantes de una visión avanzada en materia de reforma agraria, "el ejido era sólo una forma temporal de uso de la tierra que debería ceder su lugar a la pequeña propiedad privada". (18)

Para los obreros, el movimiento constitucionalista proponía realizar las reformas sociales. Ello significaba garantizar los derechos del trabajo "pero sin poner en peligro la existencia del capital, que definitivamente era no solo necesaria sino indispensable para la nación" (19). Los legisladores del 17 fueron mas allá: el artículo 123 de la Constitución de 1917 elevó los derechos de los trabajadores al nivel de derecho social.

El proyecto constitucional propuesto por Venustiano Carranza - modificado por los constituyentes de Querétaro -, era un verdadero proyecto nacional que contenía una concepción del Estado y de la voluntad popular. En esa concepción, al incorporar las demandas populares de la revolución al texto constitucional, el pueblo autorizaba directamente al Estado a intervenir en la vida social como lo considerase necesario, en el supuesto de que cumplía un programa que

17.-Ley del 6 de enero de 1915, reproducida por: Arnaldo Córdoba, *La Ideología de...*, p. 455.

18.-Arnaldo Córdoba. *La Ideología de...*, p. 222.

19.-*Ibid.*, p. 24.

la sociedad le estaba encomendando: la voluntad popular se había fijado en la Constitución y de ésta había pasado al Estado, de manera que la voluntad del estado era al mismo tiempo la voluntad del pueblo.

Con el posterior establecimiento de los artículos 27 y 123, "el Estado reformador social se convertía(...) en el verdadero dispensador del derecho de la propiedad privada, con la consecuente prerrogativa de asignarle la función que debía desempeñar y el derrotero que debía seguir". (20)

Este era el inicio del nuevo Estado que resumía magistralmente el carácter de interés general del Estado moderno. Este interés general no podía ser el de una base social específica, privilegiada; por el contrario, el régimen surgido de la Revolución se colocaba de manera automática, por encima de todos los grupos sociales: "La Constitución de 1917 era el símbolo de esa representación de todas las clases y todos los intereses, el símbolo de esa democracia de la conciliación, en la que cabían todas las clases, menos los antiguos privilegiados, si es que no se sentían dispuestos a renunciar a sus privilegios y, desde luego, si no eran terratenientes, pues la Constitución expresamente se había declarado en contra de ellos". (21)

El nuevo Estado sentaba como precondition de su surgimiento su supremacía indiscutible; los poderes al margen del Estado no podían

20.-Ibid., p. 230.

21.-Ibid.,p. 245.

coexistir con el moderno Estado Mexicano. Este se convertía en el poder político por excelencia, tutor de las clases desproveídas, impulsor del desarrollo económico nacional y, por último, portador legítimo de la soberanía nacional.

Las bases estaban dadas. Sólo hacían falta las instituciones que garantizaran la permanencia del nuevo Estado. A eso se dedicarían los políticos mexicanos en los siguientes 15 años.

El abismo que separa la dictadura del general Porfirio Díaz al régimen de la Revolución, es de la magnitud que reside entre gobernar para un reducido número de personas y gobernar para una nación.

Las diferencias políticas y sociales son profundas. antes era un reducido grupo de ilustrados quien dirigía el país, ahora son los representantes de diferentes grupos sociales los que acceden al poder pero enmarcados en un proyecto popular-nacional; a diferencia de antes, no es el "orden" sino la "justicia social" que justifica el progreso; antes el Estado intervenía solo para garantizar los intereses privados (como en los tiempos más clásicos del *laisser faire*), ahora éste se convertía en el motor del desarrollo social; la nación misma había cambiado pues la división social entre "ilustrados" e "ignorantes" tocaba su fin.

Surgía un Estado con marcados rasgos populistas que reclamaba para su acción la movilización de las masas, y en el cual la conciliación se convertía en la matriz esencial de la estabilidad: "se pensaba que con solo proteger a los trabajadores el Estado imponía un régimen de igualdad entre ellos y los patrones: se reconocía su desigualdad y la debilidad de los primeros frente a los segundos en el terreno material, real; pero se creía quizá que tal desigualdad era necesaria, pues no todos pueden ser patrones y trabajadores a la vez, y esa desigualdad era asumida en la Constitución contra todos los principios y la lógica del derecho tradicional, únicamente sobre la base de conceder al Estado un rol intervencionista y proteccionista en favor de los trabajadores; de esa manera, la fuerza del Estado remediaba la debilidad de éstos". (22)

En este ámbito, la figura del Poder Ejecutivo y particularmente la del presidente de la República, adquirió especial relevancia. La nueva Constitución (de 1917) dio forma legal al proceso de concentración política iniciado bajo el porfiriato: cimentó los poderes extraordinarios del presidente: "El camino marcaba hacia la configuración de una estructura social y política, en la cual tendría una gran importancia el poder arbitral del presidente. Esta capacidad para congeniar intereses contrapuestos no puede considerarse como una virtud personal o derivada de coincidencias políticas sino es la expresión más acabada de la autonomización que iba perfilando el Estado frente a la sociedad.

22.-Ibid., p. 234.

De otra manera, por más que se hubiera querido presentar al presidente como un moderador, las fuerzas sociales, sin control estatal, se hubieran encargado de hacer a un lado un poder sin respaldo", (23). Llevar a buen término ese proceso fue posible gracias a que los grupos sociales carecían de la fuerza suficiente para agruparse y organizarse por sí solos: el Estado definiría los marcos de su organización y su desarrollo. Así, "la política de conciliación comenzaba a devenir no solamente una finalidad querida por los gobernantes, sino la fuente misma del poder, del nuevo Estado fuerte". (24)

La Revolución Mexicana nunca tuvo la finalidad de acabar con las relaciones de propiedad privada. Su finalidad era, más bien, la de crear un México capitalista moderno. Ese hecho exigía la satisfacción, por lo menos en parte, de las demandas populares. Políticamente, este fenómeno tiene su explicación en la necesidad de encauzar la participación de las masas en la conformación del nuevo Estado. "En el fondo, la Revolución se permitía ser radical en materia de reformas sociales, porque estas no implicaban peligro alguno para la estructura de clases (...) La desigualdad no desapareció, simplemente adquirió una nueva forma que de súbito se legitimó, por obra de las mismas reformas sociales". (25)

23.-José Fernández Santillán, **Política y Administración Pública en México**, Ed. INAP, México, 1985, p. 4.

24.-Araldo Córdova, **La Ideología...**, p. 350.

25.-**Ibid.**, p. 210.

4.- LA POLITICA DE MASAS, PUNTAL DEL DESARROLLO DEL ESTADO

Con la llegada de Obregón a la Presidencia de la República (1920) se inicia el proceso de institucionalización de la política de masas. El caudillo heredaba un Poder Ejecutivo fuerte, eficiente y poderoso, verdadero eje en torno del cual se coordinaba y dirigía la reconstrucción nacional. Este poder, sin embargo, tenía aún un carácter personal: era el poder de los caudillos revolucionarios. La política de masas, pero sobre todo su institucionalización, permitiría iniciar a Obregón el proceso de despersonalización del poder, vale decir, la transformación del gobierno de los caudillos en un gobierno institucional que cobraría vigencia durante el mandato del General Cárdenas.

El gobierno de Plutarco Elías Calles va a jugar un papel decisivo en el desarrollo institucional de la política nacional. Las luchas de las fracciones revolucionarias no habían terminado ni aún con el asesinato de Obregón. No será sino con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1928) que dicho proceso echará sus raíces más profundas pero que, ante todo, dará inicio a un nuevo período de la historia política del país: el caudillismo tocaba su fin.

La novedad está por la puesta en marcha de un nuevo sistema de alianzas. Un nuevo estilo de hacer política nacía con ello. De ahí proviene la diferencia fundamental entre el poder de los caudillos y el del *hombre fuerte* (Calles): "la adhesión al caudillo omnipotente poco a poco se fue sustituyendo por alianzas entre grupos, acaso con intereses particulares divergentes, pero unidos con el interés común de fortalecer las nuevas instituciones y de convertir la adhesión de las masas al caudillo en adhesión a esas instituciones" (26). En cierta forma, el *hombre fuerte* constituye el puente político entre caudillos e instituciones.

Con la crisis del caudillismo, las relaciones políticas en México cobraron solidez y permanencia. La diferencia entre el caudillo y el hombre fuerte encuentra su distinción, según A. Córdoba, en la forma en que cada uno le pone su acento particular a la política de desarrollo. "El caudillo, en efecto, ve el desarrollo como la justificación o como el medio de su dominación personal, mientras que el hombre fuerte y los presidentes que le siguen ven en la dominación política un instrumento puesto al servicio del desarrollo". (27)

El General Obregón se dedicó a fortalecer el gobierno. Su interés se centraba en crear un gobierno fuerte, pues a sus ojos era una condición indispensable para lograr el desarrollo del país sin inestabilidad, sin desorden. La única manera de lograrlo era establecer

26.-*Ibid.*, p. 29

27.-*Ibid.*, p. 314.

el poder supremo del Estado por encima de la sociedad. Particularmente eso se lograría garantizando la permanencia del poder presidencial sobre las fracciones revolucionarios en pugna.

Plutarco Elías Calles es el impulsor más importante del proceso de institucionalización. Es en el manejo que Calles hizo de las reformas sociales que se encuentra la verdadera raíz de las instituciones del sistema político mexicano. La integración de las reformas populares en la línea de gobierno, sin embargo, no quería decir que se realizarían de inmediato. Nunca hubo un programa concreto que comprometiera al gobierno a realizarlas en el menor tiempo posible. Justamente por eso, las reformas sociales jugarían el papel de expectativas sociales, de promesas permanentes de parte de los gobiernos, gracias a las cuales lograban una amplia manipulación de las masas y su movilización en torno a las políticas del Estado.

Sin luchas de fracciones o de clases que impidieran lograr el desarrollo económico, la transformación de México en un moderno país capitalista se concebía indiscutible; ligar la expectativa de mejora material a la institucionalización del país, de manera que no se viera ya en las reformas una simple promesa del gobernante sino una promesa del sistema como tal, es decir, como el resultado necesario de la modernización de las instituciones, fue la otra gran clave del éxito.

Para Calles, la idea del desarrollo y el papel de las masas, se resume en la siguiente declaración:

"yo deseo - declaraba en cierta ocasión - que las industrias florezcan y se desarrollen. Yo solo pido que haya más humanidad en las relaciones entre industriales y trabajadores. Pido que los industriales se den cuenta del mundo nuevo en que viven (...) y ¿cómo pedimos eso?. No por la anarquía de las reivindicaciones violentas, sino dentro del orden y de las disciplinas sociales, a base de legislación (...) Nosotros los revolucionarios, que hemos levantado estas luchas en nombre del proletariado, tenemos el imprescindible deber de defenderlos; y si no lo hiciéramos, dejaríamos sin justificación a la revolución y seríamos solamente unos farsantes". (28)

Esta súplica de mayor humanidad, de orden y de legislación, no expresaba otra cosa que la modernización de las relaciones sociales de producción. Pero el proletariado industrial no era el único a considerar. Los campesinos, los que hicieron la Revolución, no podían ser excluidos. Acerca de ellos, Calles declaraba:

"Mi preferencia por la clase media se basa principalmente en mis esfuerzos por crear la clase de los pequeños propietarios. Deseo de todo corazón que cada campesino posea tierra que pueda labrar. La conversión de cada campesino en propietario es el mayor instrumento para evitar los desmanes revolucionarios y políticos. Con ello en el

28.-Citado por: Arnaldo Córdova, *La Ideología...*, p. 322.

campesino se crea el interés personal y aún comercial para apoyar la situación actual". (29)

significaba eso que habría de intervenir la gran propiedad o terminar el latifundio? De toda evidencia, eso no entraba en los cálculos de Calles. El propósito callista de modernización del agro contenía dos vertientes: primero, la asignación de tierras a campesinos que habían luchado por ellas. Segundo, el intento por crear unidades agrícolas con altos rendimientos en base a la tenencia de tierras del tipo de la pequeña propiedad y la afectación de las grandes concentraciones de tierras cuando no respondieran al llamado de modernización, es decir, se afectarían los latifundios cuyos dueños seguían usando sistemas rutinarios y obsoletos. De este modo, se presentaba la modernización del país fundamentalmente dirigida a la creación de eficientes pequeños propietarios y modernos latifundistas. El instrumento jurídico utilizado por Calles fue la "ley sobre la parcelación y entrega de las tierras ejidales en propiedad personal".

La aparente contradicción entre impulso a la propiedad comunal y, simultáneamente, impulso a la propiedad privada, se terminaba diluyendo en un claro apoyo a la segunda y un hábil manejo político de la primera. A este respecto Marx hace una referencia ilustrativa cuando se refiere al dualismo genérico de la comunidad (posesión social y usufructo individual) que plantea la siguiente alternativa: o

29.-Citado por: Anatoli Shulgovski, **México en la Encrucijada de su Historia**, Ed. Cultura Popular,(Col. Pasado y Presente), 5a. ed., México, 1977, p. 207.

bien el principio de la propiedad triunfa sobre el principio colectivo, o bien este último supera al primera. Todo depende del medio histórico en el que la comunidad se encuentra. (30)

Por su parte, el campesino, medianamente organizado como estaba, se concentraba más en el ataque a la propiedad latifundista que en un franco rechazo a la pequeña propiedad. Esto le permitía al Estado manejarse con un alto grado de efectividad al asegurar el fraccionamiento de latifundios improductivos, al repartir tierras o al establecer un efectivo apoyo a la creación de centros productivos del tipo de pequeña propiedad.

En cuanto al movimiento obrero, su característica es la de tener una organización mas coherente y cohesionada. Progresivamente fue objeto de incorporación a las políticas del Estado, sólo que de manera muy diferente a la de los campesinos. Los inicios de la relación del movimiento obrero y el Estado se remonta a Carranza y la firma del pacto con la Casa del Obrero Mundial. A ello siguió la alianza establecida por la CROM, con Luis N. Morones a la cabeza, y Obregón. Los mecanismos de cooptación fueron también utilizados por Calles. La estrecha colaboración entre el movimiento obrero y el Estado se fundaba en la política de "balanceo social" y en la "conciliación de clases" (31), en la cual los líderes obreros jugaron el papel de pacificadores sociales y garantes de la producción.

30.-Ibid.,p. 211

31.-Ibid., p. 49.

A manera de conclusión.

Calles no logró consumir la política de control de masas: existían aún importantes organizaciones que escapaban al control estatal. Sin embargo, Calles dio un impulso casi decisivo a la institucionalización de la vida política del país. Y si decimos *casi decisivo* es porque el resurgimiento de las luchas populares durante los años treinta sería aprovechado por el General Cárdenas para acabar con la última forma de poder personal subsistente en México, la del *hombre fuerte*, y consolidar así un sistema político basado en instituciones sólidas.

5.- LA CONCILIACION SOCIAL COMO REALIDAD INSTITUCIONAL

Visto en perspectiva histórica, los gobiernos de Obregón y Calles representan dimensiones importantes del proceso de formación del Estado mexicano. En ese sentido, aportaron elementos contradictorios pero necesarios para el desarrollo y la consolidación de las instituciones, realizada durante el cardenismo.

Durante los años veinte, la movilización de las masas y la incorporación de sus demandas al proyecto de la Revolución Mexicana, sintetiza el marco del conflicto social. No obstante, la reforma agraria avanzaba a penas. El insuficiente reparto de tierras va a producir serios problemas, sobre todo en los últimos años del gobierno de Calles y, particularmente, durante el "Maximato".

De 1919 a 1934, el mayor volumen de tierras es repartido por el gobierno de Pascual Ortiz Rubio: la cantidad ascendió a 1'084,370 hectáreas. De ahí en adelante continuará disminuyendo hasta llegar, en 1933, a sólo 195,939 hectáreas. No es difícil entender entonces porqué, en 1930-31, Ortiz Rubio declaró concluida la reforma agraria en nueve estados del país; la política a seguir era la de buscar el equilibrio entre la gran y la pequeña propiedad.

Al respecto, Ortiz Rubio declaró:

"Aunque yo deseo continuar en el futuro mi actividad tendiente a liberar a nuestros campesinos, al mismo tiempo estoy convencido de que las grandes propiedades agrícolas son un poderoso factor de apoyo del equilibrio de nuestra economía y, por esta razón, ellas pueden esperar de mi un apoyo multilateral" (32).

No por ello puede pensarse que la reforma agraria *en tanto bandera ideológica*, había sido desechada. Al contrario, se había convertido en un instrumento de manipulación de las masas campesinas que había empezado a perder fuerza debido a la drástica disminución del reparto de tierras. En esta situación, descontento y lucha por la tierra provocaron una seria excitación en el seno de las masas campesinas.

Como se sabe, para 1930 el país seguía siendo fundamentalmente agrario y con fuertes remanentes precapitalistas. Un análisis de la distribución de la población económicamente activa de las diferentes ramas productivas ilustra aquella situación: de una población total de 16.5 millones de habitantes (según censo de 1930), 5.1 millones eran considerados como la población económicamente activa, representando el 32.2% del total. De éstos, el 70% estaba ocupado en la agricultura, el 13.4% en la industria de la transformación, el 5.3% en el comercio y el

32.-*Ibid.*, p. 222.

11.1% en los servicios" (33). A todas luces, la Revolución aún no lograba su objetivo.

Los efectos de la crisis mundial de 1929 en la estructura económica del país vinieron a agravar aquella situación. "La crisis (...) golpeó con mayor saña los precios de los metales y especialmente de la plata. La caída de los precios de la plata se reflejó dañinamente en la economía de México que era el principal abastecedor de plata en el mundo capitalista" (34). Esto se traducía en despidos a veces masivos cuyos efectos nocivos se presentaron en la industria extractiva en la petrolera, la alimenticia y la textil.

La consecuente pauperización de los trabajadores y la baja capacidad adquisitiva de la población, a su vez, provocó una constricción del mercado interno agudizando, así, la crisis de la industria.

Desempleo, inflación, crisis industrial y agrícola se anudaban con una estructura estatal que todavía no podía considerarse como un auténtico poder soberano aceptado por la sociedad, tal como lo había postulado la Revolución. En este delicado cuadro asumió Cárdenas la Presidencia de la República en 1934.(35)

33.-*Ibid.*, p. 23-24

34.-*Ibid.*, p. 34.

35.-Arnaldo Córdova, *La Política de Masas del Cardenismo*, Ed. ERA,(Serie Popular No. 26) 1a. ed., México, 1974,p. 13.

El cardenismo es el momento de materialización del proyecto estatal de control de las masas. La administración pública de los treinta no sólo aceptó la penetración de las masas a sus estructuras. Mas aún, la nueva estructura logró ser tal gracias a la participación de las masas.

En la concepción de Cárdenas las masas representan el punto estratégico para el desarrollo del país: incorporarlas a la vida política, bajo la égida del Estado, representaba la condición para el logro de la estabilidad política necesaria para la modernización del país.

La reorganización del Estado - en términos del nuevo papel que debía jugar como principal impulsor del desarrollo nacional- y la organización de las masas bajo el proyecto de la Revolución Mexicana, son los dos aspectos que permiten explicar el subsecuente proceso de estatalización de la sociedad civil.

El papel del Estado en la vida social se modifica sustancialmente. El Estado de la revolución reconoce en la sociedad mexicana a una sociedad desigual donde el Estado asume un papel tutelar y direccional de las masas oprimidas. Por lo mismo, el Estado debía garantizar buenas condiciones para el desarrollo de aquellas. De esta concepción partía el llamado cardenista a las masas: incorporarlas a la política aseguraba su existencia mínima mientras permitía al Estado legitimar su nuevo papel de motor del desarrollo nacional: "Si las

masas volvían al escenario nacional como el factor más importante, el intervencionismo estatal no necesitaba de nada más para justificarse, pues aparecía como el derecho del Estado a intervenir en la vida social que ejercía en nombre de las masas" (36).

Lo novedoso con Cárdenas no es el intervencionismo estatal. De diversas formas había sido practicado por los gobiernos anteriores. La novedad que introduce el cardenismo es precisamente la imposición de un Estado interventor *permanente* (en el sentido de no únicamente coyuntural). El intervencionismo del Estado no era, por supuesto, una consigna que pudiera ligarse a una concepción del Estado social directo; más bien era producto, como ya vimos, de una estructura en donde la debilidad económica, política y social constituían su rasgo primordial. Frente a esto no había otra solución que atribuir al Estado la tarea del desarrollo del nacional.

"(...) efectivamente, decía Cárdenas, si el Estado organiza la producción basándose en el consumo nacional y la exportación necesaria podremos ver a México en situación privilegiada. La producción dispersa e ignorando la cantidad que debemos consumir agotará más nuestra economía. Urge, como lo señala el mismo general Calles, que el Estado intervenga en fijar lo que el país debe producir, y organizar la distribución comercial. Esto indudablemente que traerá beneficio enorme al país porque en la misma organización económica

152873

36.-Ibid.,p. 47.

del Estado se fijará el interés que debe percibir el capital, lo que deberá participar al trabajador y la contribución que corresponde al propio Estado" (37).

Lo anterior es la muestra más palpable de la introducción de la racionalidad capitalista en el desarrollo del país, es decir, de la constante reafirmación de que el sistema económico capitalista puede llegar a desgarrarse de no intentar, en lo posible, un ordenamiento en su acción. Así, garantizar un desarrollo más armónico entre los factores de la producción se revelaba una necesidad imperativa.

En el plano económico, la intervención del Estado estaba determinada por varios factores: 1. Su incursión en diversos campos de la actividad económica debido a las nuevas condiciones y a la creciente complejidad de las relaciones políticas y sociales que exigían un núcleo regulador; 2. La nacionalización de compañías extranjeras, para poner al servicio del país bienes que estaban excluidos; 3. La ocupación de campos poco redituables y no atractivos para la propia iniciativa privada y 4. La instrumentación política de los compromisos adquiridos con las masas populares (38).

El Estado pasaba ser el eje ordenador y estructurador del país. Pero tratándose de un Estado presidencial, el más fortalecido no podía ser otro que el Presidente de la República: "En el gobierno una sola fuerza política debe sobresalir: la del Presidente de la República, que

37.-Lázaro Cárdenas, *Obras I, Apuntes 1913-1940*, Ed. Siglo XXI, México, 1974, p. 233.

38.-José Fernández Santillán, *op.cit.*, p. 33.

debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo" , sostenía el General Cárdenas (39).

El Estado sentaba las bases para su realización como tal, ciertamente, pero para realizarse como proyecto nacional le faltaba el sustento material para su realización: la institucionalización de la organización de las masas y su "incorporación" a la vida política del país.

Es en este contexto que las reformas sociales hacen su reaparición como pilares fundamentales de la acción gubernamental. La *organización* era la consigna principal del cardenismo y a ello se abocaría con una dedicación, coherencia y fecundidad impresionantes.

El marco que guiará el programa de reforma estará dado por la Constitución de 1917 y particularmente sus artículos 27 y 123. El 3o. constitucional, fundado en la concepción del Estado laico, será la base del programa educativo.

Respecto de la cuestión agraria, el instrumento fundamental fue el Código Agrario, expedido en 1934. El brazo político de control campesino, por su parte, estaría integrado por el Departamento Agrario y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (auténticos instrumentos de la organización campesina).

39.-Lázaro Cárdenas, *op.cit.*, p. 440.

Cárdenas encontró en la movilización de las masas un principio de gobernabilidad y sobre todo de consolidación del Estado. El descontento campesino provocado por la crisis agrícola y por la paralización de la reforma agraria tuvo una respuesta política: el descontento se canalizó para vigorizar las iniciativas del gobierno. La reactivación de la reforma agraria y la reanudación de la producción agrícola tienen esta base (40).

El reparto de tierras conoció sin duda su punto más alto en el cardenismo. Durante el sexenio 1934-1940 se repartieron 18,352,275 hectáreas que beneficiaron a 1'020,594 campesinos, (41).

A cerrar el círculo de control campesino también contribuyó el crédito a la producción pues jugó el papel de instrumento de apaciguamiento . A través de él se ligaba la organización y la producción a la satisfacción de los insumos necesarios para la producción. Los comités agrarios no eran sino el medio.

Si bien el reparto agrario constituía la realización de una demanda fundamental del movimiento revolucionario, la necesidad de contar con créditos agrícolas parecía una necesidad tan importante como el mismo reparto agrario. La creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal nació bajo este espíritu. Inclusive se establecía la

40.-José Fernández Santillán, *op.cit.*, p. 28

41.-*Ibid.*, p. 39.

posibilidad de que en un futuro pudiera otorgar créditos a "la auténtica propiedad privada" (resultado de las reformas al Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1935, se creó para estos fines el Banco Nacional Agrícola).

La poca disponibilidad de recursos financieros, sin embargo, redujo esta visión integral del ejido a un proyecto mas que a una política de largo plazo.

En lo inmediato los problemas del campo no quedaban resueltos del todo. El mismo Cárdenas concebía la restitución de las tierras como premisa indispensable para lograr la paz en el campo. Pero los medios para hacer funcionar el ejido como base de la economía agrícola tendrían que esperar:

"El gobierno opta por una situación inmediata resolviendo la solicitudes de ejidos aún sin contar con recursos necesarios, considerando que resuelto el problema de la distribución de las tierras, ya habrá posibilidades de encontrar los medios para cultivarla" (42). La historia posterior vendrá a demostrar lo errado de ese cálculo.

Desde 1938 la afluencia de créditos a los ejidatarios empezó a disminuir. La falta de recursos hacía pensar a Cárdenas en la imposibilidad de poner en práctica la producción colectiva en el campo.

42.-Lázaro Cárdenas, *op.cit.*, p. 312.

En este contexto decidió realizar el reparto agrario y destinar los pequeños recursos hacia centros específicos de producción ejidal. La comarca lagunera, la península de Yucatán y el Valle del Yaqui se vieron beneficiados. En correspondencia, el Estado recibía el apoyo de los campesinos; a fin de cuentas, ellos veían resuelta una de sus ancestrales demandas: recuperaban sus tierras, los créditos llegaban al campo pero sobre todo, en el imaginario popular había la certeza de que la Revolución cumplía con ellos.

Con las masas obreras el asunto se desarrolló de otra manera. La llamada "administración obrera" (el caso más importante se dio con los Ferrocarriles Nacionales), término proveniente del hecho de pasar a manos de trabajadores empresas recién expropiadas (43), inauguró una nueva forma de asegurar el respaldo de los trabajadores al Estado y sus políticas. Debe aclararse, no obstante, que la "administración obrera" "en realidad era un cooperativismo dirigido gubernamentalmente, reglamentado por medio de la Ley General de Sociedades Cooperativas" (44).

Esta forma de "Codirección" aseguraba un efectivo control obrero, pero también conllevaba beneficios. El logro más visible es el incremento del número de contratos colectivos: de 435 en el año de 1934 se pasó a 4,321 para 1940(45). La organización de los

43.-José Fernández Santillán, *op.cit.*, p. 34.

44.-*Ibid.*, p. 34.

45.-Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Ed. Siglo XXI, México, 1982, p. 19.

trabajadores se ampliaba rápidamente. La reunificación de los trabajadores en un frente único, impulsado por Cárdenas, acrecentó considerablemente el poder de la nueva organización laboral: la Confederación de Trabajadores Mexicanos no sólo lograba la unificación de la clase obrera, también la ponía bajo la tutela del Estado. Decía Cárdenas, "mi propósito es proseguir la obra de organización de las agrupaciones agrarias y obreras para que en forma satisfactoria y dentro de la lógica revolucionaria hagan uso de los derechos que les conceden las leyes" (46).

Los industriales, por su parte, rechazaban la legislación laboral, mas que por su contenido por las posibles aplicaciones futuras. La nueva política "legalista" significaba la aplicación de la segunda demanda popular plasmada en el Artículo 123 Constitucional: la búsqueda del "mejoramiento de las condiciones del proletariado", pero sin cuestionar ni la propiedad privada ni las altas ganancias de los empresarios.

El movimiento obrero bajo la guía de la CTM no podía menos que aplaudir el tratamiento "especial" que recibían. La incorporación del trabajo masivo bajo la dirección y el control gubernamental rompió los estrechos parámetros del antiguo sistema para entrar en una etapa superior. "La industrialización comenzó hacer el signo dominante: de 6,904 establecimientos fabriles que había en 1935 aumentaron a

46.-Arnaldo Córdova, *La Política de...*, p. 31.

12,954 en 1940. El valor de la inversión en este renglón se incrementó de 694 millones a 2,309 millones en el mismo período" (47); en 1930 el 70% de la población estaba ocupada en la agricultura mientras que en 1940 descendió a 65.4%(48).

Los apoyos crediticios otorgados a la creación de empresas mediante organismos como NAFINSA; la creación de leyes para proteger a la industria nacional de la competencia extranjera (en donde tuvo especial importancia el decreto de diciembre de 1939, que establecía exención de impuestos a las nuevas empresas por cinco años y se libraba de impuestos la importación de maquinaria necesaria para la instalación de estas empresas, y aquella materia prima que no se encontrara en el país) (49); estímulos fiscales; ampliación del mercado interno (logrado gracias a la basta obra de construcción de carreteras, ferrocarriles, etc. y a la restricción de la libre competencia de empresarios por el establecimiento de sociedades de productores) (50), todo ello beneficiaba económicamente a los empresarios y políticamente al Estado (51).

La organización de las masas lograda bajo el cardenismo no fue suficiente para neutralizar las pretensiones extranjeras. Puede decirse, sin embargo, que de no haber existido esta organización de

47.-José Fernández Santillán, *op.cit.*, p. 32

48.-Anatoli Shulgovski, *op.cit.*, p. 180.

49.-*Ibid.*, p. 190.

50.-Luis Javier Garrido, *op.cit.*, p. 30.

51.-José Fernández Santillán, *op.cit.*, p. 40-41.

masas - y otros factores tales como el advenimiento de la segunda guerra mundial- todo intento de expropiación habría sido ilusorio. Empero, el régimen cardenista decidió afianzar la expropiación de las compañías petroleras pues no sólo negaban el derecho del subsuelo sino contravenían las decisiones de las autoridades jurídicas (el laudo de las autoridades mexicanas respecto de la posibilidad económica de dar un incremento en los salarios a los trabajadores no había sido acatado). Este conjunto de fenómenos, a la vez, ejercería un efecto positivo en el desarrollo, ver la consolidación, de las instituciones fundadas por la Revolución. (52)

La transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938, el éxito del Primer Plan Sexenal y de su contenido reformista y la organización de las masas y su conversión en sujetos de y para la política, constituyen una serie de acciones que harán del Estado una realidad social y de la conciliación una realidad institucional.

52.-A este respecto, resulta interesante contextualizar el proceso de expropiación petrolera dentro de las relaciones entre México y los Estados Unidos, específicamente podríamos citar el caso del pago de expropiaciones a norteamericanos, ilustrado por el siguiente texto extraído de una carta que el Presidente Cárdenas envió a su Embajador en Washington, Dr. Francisco Castillo Nájera, y en la que le decía que: "(...) ante la insistencia del Departamento de Estado y ya que el gobierno va a considerar el caso agrario a los ciudadanos americanos dentro de una situación de privilegio, es necesario que el propio Departamento de seguridades al gobierno de México, de una franca colaboración ante la conducta rebelde de las compañías petroleras, obligándolas con su simple abstención a que se entiendan con nuestras autoridades." (véase: Lázaro Cárdenas, **Epistolario de Lázaro Cárdenas**, Ed. Siglo XXI, Tomo I, México, 1974, p. 328).

CONCLUSION

El sistema presidencial mexicano, obtiene una base jurídica en la Constitución Política de 1917 y un consenso social en la Revolución mexicana; su origen, sin embargo, data del momento en el que el triunfo de los liberales encabezados por Juárez da principio al proceso que va a permitir la construcción del primer verdadero Estado nacional en México, es decir el Estado oligárquico del porfirismo. La Revolución mexicana, por su parte, va a abrir el camino hacia la modernización de las relaciones políticas y, a través de la nueva Constitución, devendrá en momento fundacional y originario de la institucionalidad política que, en permanente evolución, ha regido hasta hoy en México.

La Presidencia de la República se convierte en una verdadera institución, es decir, se despersonaliza, deja de ser un poder casi caciquil y caudillista durante el gobierno del General Cárdenas, pero es también en este período cuando el poder del Presidente se impone como el único capacitado para decidir el rumbo de la sociedad y de la nación. En otros términos, es durante los últimos años treinta cuando podemos hablar de la Presidencia de la República como una realidad institucional; equivale a decir, un poder que se funda en las leyes, ciertamente; que ejerce un control sobre el territorio y sobre la

población nacionales pero que se rodea de un consenso social que le permite erigirse en el árbitro inapelable e inatacable de los conflictos sociales.

Un modelo de sociedad se consolidaba con el cardenismo: el de una sociedad organizada por el Estado. Los sectores capaces de formular un proyecto en términos de intereses propios son diluidos por aquel hecho. En sentido estricto, el único proyecto de desarrollo nacional *válido* pasa a ser el del Estado. Las expectativas de las masas, sus demandas y el espacio político que deben ocupar, son refuncionalizados y parcializados: el control del Estado se impuso a todas las fuerzas sociales en nombre del necesario desarrollo de la nación.

Las bases de la consolidación del Estado revolucionario estaban listas: una estructura estatal con una impresionante y efectiva concentración del poder político en la institución presidencial; una incipiente, pero efectiva, organización corporativa de las masas en el partido oficial (Partido Nacional Revolucionario-Partido de la Revolución Mexicana); la utilización de la máquina gubernamental con un alto contenido intervencionista en el desarrollo de la vida del país; un proyecto de industrialización; una Constitución como programa del Estado cuya elasticidad permite la movilización social en apoyo de aquel y, por último, un Estado que refuerza su legitimidad con base en el control de las masas a través de su partido.

152873

BIBLIOGRAFIA

Cárdenas, Lázaro, **Obras I, Apuntes 1913-1940**, Ed. UNAM, 2a. ed., México, 1972.

Cárdenas, Lázaro, **Epistolario de Lázaro Cárdenas.**, Ed. Siglo XXI, 2 Tomos, México, 1974.

Cardoso, Ciro. et.al, **De la Dictadura Porfirista a los cambios Libertarios**, Ed. Siglo XXI, (Col. "La Clase Obrera en la Historia de México No. 3), México , 1983.

Contreras, José. **México 1940:Industrialización y Crisis Política**, Ed. Siglo XXI, 3a. ed., México 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: **Derechos del Pueblo Mexicano**, Ed. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, 3a. ed., tomo IV, México, 1985.

Contreras, Ariel José. **México 1940:Industrialización y crisis política**, Ed. Siglo XXI, México, 1979.

Córdova, Arnaldo. **La Ideología de la Revolución Mexicana**, Ed. ERA, 11a. ed., México, 1983, 503 pp.

Córdova, Arnaldo. **La Formación del Poder Político en México**, Ed. ERA, México, 1972.

Córdova, Arnaldo. **La Política de Masas del Cardenismo**, Ed. ERA, (Col. Serie Popular No. 26), 1a. ed., México, 1974.

Fernández Santillán, José. **Política y Administración Pública en México (1934-1978)**, Ed. INAP, México, 1980.

Garrido, Luis Javier. **El Partido de la Revolución Institucionalizada**, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

Historia General de México, Ed. El Colegio de México, México, 1977.

Hernández, Octavio A. **La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales**, en: "Derechos del Pueblo Mexicano", Ed. LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 3a. ed., México, 1985.

Leal, Juan Felipe. **México: Estado, burocracia y sindicatos**, Ed. El Caballito, México, 1976.

Los Presidentes de México ante la Nación, Ed. H Cámara de Diputados, 2a. ed., México, 1985.

Palavincini, Félix I. **Historia de la Constitución de 1917**, Gobierno del Estado de Queretaro e Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1984.

Silva Herzog, Jesús, **El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria**, Ed. FCE, 2a. ed., México, 1980.

Shulgovski, Anatoli. **México en la Encrucijada de su Historia**, Ed. Fondo de Cultura Popular, (Col. Pasado y Presente de México), 5a. ed., México, 1977.

Stavenhagen, Rodolfo. **Neolatifundismo y Explotación**, Ed. Nuestro Tiempo, (Col. Los Grandes Problemas Nacionales), 8a. ed., México, 1984.