

juan felipe leal

MEXICO:

ESTADO

BUROCRACIA

Y

SINDICATOS

MEXICO:
ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS

JUAN FELIPE LEAL

CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
UNAM

MEXICO:
Estado, Burocracia
y Sindicatos



EDICIONES "EL CABALLITO"

MEXICO, D. F., 1975

MEXICO: ESTADO BUROCRACIA Y SINDICATOS
de Juan Felipe Leal
D.R. © 1975 Juan Felipe Leal
Av. Juárez 64, México 1, D. F.
Reservados todos los derechos

IMPRESO EN MEXICO
PRINTED IN MEXICO

INDICE

CAPITULO I	
El Estado y el bloque en el poder en México: 1867-1914	7
CAPITULO II	
El Estado mexicano: 1915-1973	31
CAPITULO III	
El Estado patrón y la burocracia política en México: 1915-1973	61
CAPITULO IV	
En torno al Estado y los sindicatos	113

EL ESTADO Y EL BLOQUE EN EL PODER EN MEXICO: 1867-1914.

Cada vez preocupa más a los estudiantes de América Latina lograr un conocimiento más preciso del papel desempeñado por el Estado en el proceso de desarrollo capitalista del área. Por ello no debe extrañar el interés que despierta el examen del Estado mexicano en el periodo que corre de 1867 a 1914; dado que se trata de una organización del poder político que se mostró capaz de impulsar exitosamente el crecimiento económico de México, tras las grandes conmociones que sufrió el país durante los primeros dos tercios del siglo pasado.

Sin embargo, la caracterización de un periodo tan amplio, en el que suceden acontecimientos tan decisivos, debe partir de determinaciones precisas que permitan dar cuenta tanto del periodo en su conjunto como de las diferentes fases que lo componen. Con ello, se buscaría mostrar las modalidades específicas que asume el Estado para promover el desarrollo capitalista, en diversos momentos.

Una de las varias maneras de abordar el problema antes planteado, consiste en estudiar la forma que adquiere el Estado o el régimen, en función de las clases sociales —o fracciones de éstas— que constituyen el bloque en el poder y de la clase —o fracción— que detenta la hegemonía. Un enfoque de este tipo tiene la ventaja de ser esencialmente dinámico.

En efecto, el desarrollo del capitalismo siempre provoca modificaciones en el bloque en el poder. Por ejemplo, puede producir la diversificación y fragmentación de sus propios componentes; puede excluir a alguna de

sus partes integrantes; puede incluir a nuevos elementos; o bien, puede propiciar la traslación de la hegemonía de una clase —o fracción— a otra.

De acuerdo con la importancia de los cambios que se presenten en el bloque en el poder, puede ocurrir una alteración en la forma del régimen o aun en la forma del Estado. Tales mutaciones a nivel del poder político corresponden, en términos generales, al tránsito de un estadio a otro, dentro del mismo proceso de desarrollo capitalista, según el grado alcanzado por éste.

El propósito de estas notas es el de avanzar algunas hipótesis interpretativas que quieren mostrar tanto la unidad del periodo referido cuanto los puntos de inflexión que presenta. Todo ello, atendiendo básicamente a la conformación del bloque en el poder.

1. Introducción

La dominación española, con su política colonial de gobernar concediendo privilegios y delegaciones jurisdiccionales a cuerpos locales que oponía y equilibraba, se desplomó dejando tras de sí un legado de conflictos sectoriales y regionales. La desarticulación económica y política que produjo la guerra de independencia fomentó el desarrollo y la consolidación de esos poderes locales y regionales, cuyas expresiones sociales fueron el caciquismo, el caudillismo y la extensión de las pautas oligárquicas, en tanto estilo de dominación política.

Por ello, el primer momento de la vida independiente de México, conocido comúnmente con el nombre de "periodo de la anarquía", contemplaba un Estado nacional que lo era sólo formalmente, pues carecía de un control efectivo sobre la población y el territorio, y se hallaba contenido por una multiplicidad de poderes locales cuya autonomía era el signo conspicuo de la debilidad del poder central. De ahí que más que un poder público, existieran los poderes de los particulares, los poderes de

los propietarios: Iglesia, terratenientes, cuerpos y estamentos de poseedores.

Además, la consumación de la independencia política de España no fue el resultado del triunfo definitivo de una parte de la población sobre otra, sino un compromiso cuyo mantenimiento dependía de que no se alterara el equilibrio de fuerzas sobre el que se asentaba. Así, entre 1821 y 1857 el inestable equilibrio existente entre los partidarios de la "marcha del progreso" —médicos, abogados, pequeños propietarios rurales, comerciantes de provincia— y los identificados con la "marcha del retroceso" —clero, grandes terratenientes, grandes comerciantes—, se manifestó en una serie de crisis políticas que, las más de las veces, fueron resueltas por la intervención del ejército. Este, dentro de las circunstancias descritas, se convirtió en un factor de poder ampliamente autónomo.

No deja de llamar la atención el hecho de que la incipiente burguesía industrial —limitada casi exclusivamente al ramo textil—, aunque sin dejar de verse involucrada en las reiteradas luchas civiles, jamás se destacó como una auténtica fuerza social. Todo lo contrario ocurrió con los artesanos, quienes permanentemente hicieron sentir su presencia y sus intereses en las pugnas de la época.

Las diferencias entre liberales y conservadores se fueron acentuando al profundizarse la crisis política interna por las agresiones externas. Primero fue la guerra de Texas. Luego vino la primera guerra con Francia. Más tarde la invasión norteamericana que culminó con la amputación de más de la mitad del territorio nacional. En fin, las fuerzas en conflicto se fueron polarizando cada vez más aceleradamente, hasta llegar a un enfrentamiento definitivo. Ello sucedió en 1857, con motivo de la promulgación de una constitución que resumía las ideas del grupo liberal y con el ascenso al poder de un gobierno del mismo corte cuyo programa era la aplicación del nuevo código. A esa hora no cabían posiciones intermedias; de una parte estaban quienes luchaban por establecer un Estado secular y democrático, de otra parte se hallaban

quienes buscaban implantar un Estado apoyado en las corporaciones heredadas de la colonia y mantenedor de sus privilegios.

2. *El Estado liberal oligárquico: 1867-1914*

Con el triunfo de la República en 1867, se inicia un periodo de la historia de México que se extenderá hasta el año de 1914 y que ofrece indudables características unitarias. Ello puede observarse, a nivel del poder político, por el hecho de que a lo largo de todo el periodo se conserva una misma forma de Estado: el Estado liberal oligárquico.

Como su mismo nombre lo indica, esta forma de Estado contiene una contradicción interna, que le es propia y característica. Se trata de una combinación eficiente de dos tendencias encadenadas, aunque encontradas. Por un lado, en el plano de las relaciones jurídico-políticas, es liberal. Sanciona la igualdad política de los ciudadanos y la libertad de pensamiento y de cultos. Concibe al individuo como el principio rector de la sociedad mientras que el Estado debe limitarse a garantizar y promover los intereses de los particulares. Divorcia a la Iglesia del Estado. Adopta la forma de una república democrática, representativa y federal. Por ende, afirma que la soberanía de los Estados debe ser celosamente respetada, y que la división de poderes —ejecutivo, legislativo, judicial— se encargará de mantener un equilibrio dentro de la administración. Sostiene que el libre cambio, en lo interno y en lo externo, debe implantarse, y que ciertas formas de propiedad como la de la Iglesia y la de las corporaciones indias serán disueltas, para dar lugar a la mediana propiedad privada, considerada como garantía de la democracia política. Declara, además, que las diferentes combinaciones de trabajo obligatorio, gratuito o forzado deben desaparecer y ser sustituidas por una fuerza libre de trabajo, que opere dentro de un mercado competitivo.

Por otro lado, en el plano de las prácticas políticas impe-

El juego contradictorio entre las dos tendencias señalantes, es oligárquico. Es la expresión político-administrativa de los compromisos acordados por las oligarquías, regionales o locales, más importantes del país. De ahí la persistencia de formas no propiamente capitalistas de explotación de la mano de obra, como el peonaje, por ejemplo. De ahí el predominio de estructuras sociales y políticas impregnadas de matices estamentales y raciales. De ahí la imperancia de formas de liderazgo político como el caciquismo y el caudillismo. De ahí, también, la inexistencia de partidos políticos. De ahí, finalmente, la dictadura.

Sería un equívoco pensar que de los dos términos de la contradicción —liberal-oligárquico—, el primero no es sino apenas de importancia “exterior” o superficial y que el segundo es el verdaderamente significativo. En realidad ambos aspectos, aunque jamás con el mismo peso, son fundamentales, pues constituyen una unidad de compromiso que no puede descomponerse en sus partes integrantes sin romper con la unidad misma. Y lo que lleva a las oligarquías a buscar la unidad, es la necesidad que cada una en lo externo; esto es, frente a otros Estados. Así, el liberalismo aparentemente formal del Estado, corresponde a compromisos inevitables en dos planos simultáneos: el una de ellas tiene de contar con un Estado, que sea capaz de promover sus intereses en lo interno y de defenderlos —entre la “civilización” y la “barbarie”. en términos de Domingo Faustino Sarmiento—, nos permite entender por qué las medidas que los liberales avanzaron, una vez en el poder, se distanciaron notablemente de su modelo teórico. En efecto, tanto los gobiernos de Juárez y Lerdo como, posteriormente, el de Díaz, se destacaron por la de la sociedad nacional y el de la economía dependiente. instauración de un Estado fuerte y centralizado y por la concentración del poder en manos del ejecutivo. Las cámaras legislativas no pudieron funcionar con independencia, el poder judicial se encontró impotente, los Estados

fueron perdiendo sus facultades y el sufragio popular quedó mutilado, excluyendo a las grandes masas de la población del proceso político. La doctrina del *laissez faire* hubo de ajustarse a las exigencias de un sistema tributario que obtenía la mayor parte de sus ingresos de los impuestos aduanales; a las condiciones creadas por la depreciación de la plata que establecían un proteccionismo *de facto*; a las alcabalas impuestas por los Estados y los municipios, así como a la participación directa del Estado en ciertas ramas de la economía, particularmente en los ferrocarriles. La disolución de las propiedades eclesiásticas e indias no dio lugar a la mediana propiedad privada, sino a la expansión de la gran propiedad rural, y la prohibición por ley del trabajo coercitivo se tradujo en un fortalecimiento de los sistemas de trabajo endeudado.

Desde el punto de vista político, resalta el hecho de que, a pesar de que la constitución de 1857 consagraba una forma parlamentaria de régimen, en realidad ésta no pudo operar, por lo que en la práctica fue sustituida por el predominio del ejecutivo, quien gobernó con facultades extraordinarias, discrecionales y dictatoriales. El conflicto —tan encendido durante los gobiernos de Juárez y Lerdo— entre el ejecutivo y el legislativo, fue una manifestación más de la contradicción inherente al Estado liberal oligárquico. En el congreso estaban representados los intereses de las oligarquías regionales y locales, de quienes se beneficiaban de la especulación, del contrabando y de los monopolios comerciales. El ejecutivo encarnaba los intereses y las funciones nacionales del Estado. De ahí que la contradicción entre ambos términos se resolviera mediante el fortalecimiento del ejecutivo, si se quería —como se quizo— la consolidación del Estado nacional.

3. *El Estado capitalista*

El Estado surgido de la revolución de Reforma es un

Estado capitalista, algo que no se puede afirmar que fueron las entidades políticas que hubo en México de 1821 a 1854. En efecto, el Estado liberal oligárquico es un poder político clara y legalmente diferenciado del poder de los particulares, por lo que expresa una separación entre la sociedad y el Estado, de la cual deriva éste su relativa autonomía. De hecho, el ataque a las corporaciones, la ruptura de las barreras al comercio interno, la desposesión de los productores directos, la organización de la hacienda pública, la creación de un ejército y de una burocracia propios, el suministro de fondos para la construcción de las vías férreas, etc., son funciones que sólo puede desempeñar exitosamente un Estado de carácter capitalista.

Sin embargo, la función primordial del Estado liberal oligárquico no es, inicialmente, la de operar dentro de los límites fijados por un capitalismo ya presente, sino justamente la de producir relaciones aún no dadas de producción —las relaciones capitalistas—, y liquidar las formas previas de producción, o bien, sujetarlas a los nuevos requerimientos. De esta suerte, la capacidad de este Estado para promover la acumulación primitiva —disociación entre el productor directo y sus medios de producción— y garantizar los intereses del Estado nacional frente a otros Estados, depende, en lo fundamental, de su eficacia política, por lo menos, en este estadio inicial. Dentro de este marco, son precisamente las instituciones nacional-populares —grupos políticos, asambleas, congresos, elecciones, cámaras de representantes, prensa política más o menos libre, escuelas y centros de enseñanza superior, etcétera— del Estado las que, en gran medida, le permiten funcionar contra el interés de la Iglesia, las corporaciones y las oligarquías, en un momento en que aún no puede descansar firmemente en la burguesía.

De ahí que de 1867 a 1880, aproximadamente, las libertades democráticas fueran ejercidas de manera importante en el país, aunque, por supuesto, sólo por un sector muy reducido de la población. Por el contrario, a partir

de 1880 tales libertades se irán restringiendo paulatinamente, al tiempo que los rasgos autoritarios del Estado se desarrollan. Ello corresponde, como se verá más adelante, a la irrupción y extensión de las condiciones propiamente capitalistas de producción.

En efecto, a partir de la octava década del siglo pasado, el modo de producción capitalista se implanta con tendencia a dominar sobre la sociedad mexicana. Ello hace que el Estado opere dentro de marcos distintos a los iniciales, por lo que despliega nuevas modalidades de acción, aunque conservando su forma liberal oligárquica. La nueva situación se manifiesta inmediatamente a nivel de lo aparente: el liberalismo jacobino es finalmente reemplazado por el positivismo; la "evolución política" es sacrificada en aras de la "evolución económica", y esta última deja de considerar al agro como la fuente exclusiva de acumulación y empieza a contemplar ambiciosos proyectos industriales.

Así pues, en el espacio histórico que va de 1867 a 1914 y en el cual rige el Estado liberal oligárquico, descubrimos dos momentos: uno, en el que se preparan las condiciones para el predominio del régimen capitalista de producción; otro, en el que este predominio es un hecho. Este cambio escapa, desde luego, a límites cronológicos precisos. Pero, en general, puede afirmarse que es entre 1890 y 1900 que ello ocurre. Lo cierto es que para la vuelta del siglo el capitalismo impera en México.

4. *El Estado nacional dependiente*

El Estado liberal oligárquico, aunque formalmente independiente, es, económica, tecnológica, diplomática, política y militarmente, dependiente. Se trata de un Estado semicolonial que detenta una soberanía limitada por los Estados capitalistas metropolitanos, particularmente por los Estados Unidos de América.

En este respecto, durante la vida del Estado liberal

oligárquico se observan dos modalidades de la dependencia, que corresponden —en el plano internacional— a la sustitución del capitalismo de libre concurrencia por el capitalismo monopolista, por el imperialismo.

De 1867 a 1880, aproximadamente, la dependencia que vive el Estado mexicano opera a través de la deuda pública —que sirviera de pretexto a tantas presiones diplomáticas e intervenciones militares—, y por medio del comercio exterior, esencialmente. En aquel entonces México exporta moneda acuñada y metales preciosos, grana cochínilla, vainilla, tabaco, café y henequén; e importa tejidos de algodón, lino y lana, seda en rama, vinos y licores, loza y cristalería, azogue y alguna maquinaria. Las operaciones comerciales que permiten la introducción de esas mercancías están controladas por unas cuantas casas extranjeras —inglesas, francesas, norteamericanas—, que disponen de capitales, crédito y asistencia de sus respectivos consulados. Estas mismas casas frecuentemente monopolizan el comercio y la venta, en el interior del país, de los bienes importados; y ejercen funciones de cambio y de préstamo; por lo que se quedan con la mayor parte de la acumulación comercial.

A partir de 1880 se redefine la dependencia de México. Esta redefinición consiste básicamente en un impresionante crecimiento de la inversión extranjera directa, para la extracción y exportación de productos primarios bajo la forma de enclaves imperialistas. Simultáneamente, la inversión extranjera indirecta aumenta considerablemente y sirve para acelerar la construcción de los ferrocarriles. Las inversiones extranjeras revisten características específicas de acuerdo con los países de origen: las inversiones norteamericanas, aunque abarcan casi todos los ramos de la actividad económica, son mayores en los ferrocarriles y en la minería; la más constante colocación de capitales británicos se hace en las minas, seguida por las agrícolas y ganaderas; las inversiones francesas son influidas por los intereses de una colonia franco-mexicana bastante próspera, de agricultores y comerciantes, que

durante los dos últimos decenios del siglo pasado, con la asistencia de capital metropolitano, fundan empresas bancarias, industriales y agrícolas; las inversiones alemanas son tardías y se concentran en la industria hidroeléctrica y en la cervecera, aunque también participan en la emisión de bonos ferroviarios y en actividades financieras.

Conviene apuntar que de las dos modalidades de la dependencia que hemos referido, la primera implica una diversificación de países, mientras que la segunda destaca la abrumadora dependencia de México de un sólo país: los Estados Unidos de Norteamérica.

5. *El bloque en el poder y sus mutaciones: 1867-1914*

La contradicción inherente a la forma de Estado liberal oligárquico, presente a lo largo de todo el periodo, asume, empero, formas específicas en diversos momentos, según el grado de desarrollo alcanzado por el capitalismo en México; el carácter de la dependencia; la composición del bloque en el poder, y la clase —o fracción— que detenta la hegemonía de este último. Desde este punto de vista, y a grandes rasgos, pueden distinguirse por lo menos seis puntos de inflexión, a saber:

HEGEMONIA DE LA FRACCIÓN LIBERAL-TERRATENIENTE Y FORMA PARLAMENTARIA DE REGIMEN: 1867-1876

Al triunfo de la revolución de Reforma encontramos un bloque en el poder con los siguientes componentes:

En primer lugar, los terratenientes, ya laicos, puesto que ha habido una desamortización desde el año de 1857. Los propietarios de la tierra están organizados —regional o localmente— de acuerdo a las pautas oligárquicas. En segundo lugar, los comerciantes. Estos viven, básicamente, de la venta de bienes suntuarios a los terratenientes, quienes constituyen la mayor parte del magro mercado

interno de aquel entonces. Los comerciantes son de varios tipos y no dejan de tener conflictos entre sí. Están las casas extranjeras, ligadas al comercio exterior y monopolizadoras de la circulación y la venta en el interior de las mercancías importadas. Están los comerciantes mexicanos de provincia, que lo mismo se dedican al contrabando que a la imposición —a través de sus representantes políticos— de barreras arancelarias, regionales y locales. Muchos de los comerciantes, tanto nacionales como extranjeros, se dedican a la usura y a la especulación. Además, no pocos de ellos son propietarios de fincas rústicas o urbanas. En tercer lugar, los capitalistas mineros, los más de ellos extranjeros, quienes son estimulados ampliamente por los sucesivos gobiernos. Por el contrario, la burguesía industrial, asentada casi exclusivamente en el ramo textil, no parece formar parte de las clases políticamente dominantes, pues no recibe ni protección ni estímulo por parte del poder público.

La hegemonía del bloque la detenta un grupo de civiles y militares, identificados ideológica y políticamente con el liberalismo, y cohesionados por su participación en la guerra de Tres Años y en la lucha contra la Intervención. Este sector de la población, aunque de orígenes modestos —abogados, pequeños propietarios rurales, comerciantes de provincia— se ha transformado, por medio de la desamortización o de la compra de los bienes confiscados a los conservadores, en un grupo de grandes terratenientes. Sin embargo, constituye una fracción claramente diferenciada del resto de los señores de la tierra; por su homogeneidad política e ideológica, por su organización nacional y por sus propósitos transformadores. Esta fracción domina al bloque en el poder y domina, también, al conjunto de la sociedad, del “pueblo” o “nación”.

La supremacía de la fracción liberal-terrateniente no es azarosa. En efecto, hasta entonces la acumulación originaria del capital es relativamente débil y la acumulación industrial aún más precaria. Por ello se vive una debilidad estructural de la burguesía —comercial e industrial—,

y, de hecho, los terratenientes integran la gran masa y el elemento más sólido del bloque en el poder. Pero, puesto que los propietarios de la tierra se hallan divididos por sus intereses oligárquicos, locales o regionales, sólo aquellos que poseen una visión nacional del país y que participan militantemente en el grupo liberal, se encuentran en condiciones de organizar a las clases dominantes.

Esta situación dura hasta 1876, o sea, 9 años; no sin que se presenten cambios significativos, sobre todo, dentro de la misma fracción hegemónica. Esta sufre un proceso de descomposición que se inicia con el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo y que culmina con la rebelión exitosa de los generales tuxtepecanos, en 1876. Se trata de una expresión concreta del juego entre los dos términos encontrados del Estado liberal oligárquico; de la lucha entre las fuerzas centrífugas y centrípetas que lo conforman. Como hemos visto, el Estado tiene una escena política, un congreso, en el que están representadas las oligarquías, los especuladores y los usureros; en fin, fuerzas regionales y locales que desean mantener sus aranceles, sus derechos de peaje y de portazgo e, inclusive, sus propias fuerzas armadas: las guardias nacionales de los Estados. El ejecutivo, por su parte, representa el aspecto nacional-liberal del Estado y se halla comprometido con el propósito de unificar al país en términos económicos, políticos y sociales. Pero para lograr esto encuentra la oposición sistemática del congreso. De ahí que las medidas más vigorosas adoptadas para la consolidación del Estado y la promoción del capitalismo, se aprueban a espaldas del congreso, mediante hábiles subterfugios de los ministerios del ejecutivo, o cuando el presidente se halla investido de facultades extraordinarias para gobernar. Los intereses oligárquicos enfrentan cada vez mayores obstáculos para manifestarse y realizarse a través del congreso; pero como se trata de intereses reales, éstos tienen que expresarse en algún sitio, y, en adelante, lo hacen precisamente a través de la misma fracción hegemónica, provocando su división. Así, empiezan a surgir

diferencias entre civiles y militares, y entre los propios civiles. El caudillismo de los primeros —no hay que olvidar que durante la guerra de Reforma los generales republicanos se convirtieron en verdaderos caudillos nacionales y regionales— y el personalismo de los segundos, se encargan de alimentar la complejidad del conflicto. El resultado es que, paulatinamente, se vuelve más difícil la hegemonía de la fracción liberal-terratiente y, por tanto, la organización del bloque en el poder y el mantenimiento del orden público.

Al llegar la sucesión presidencial de 1876 la situación hace crisis y los liberales se dividen. Los civiles se divorcian entre lerdistas e iglesiasistas. Estos últimos forman el grupo que reconoce por presidente de la república a José María Iglesias —presidente de la Suprema Corte de Justicia—, por sostener que las elecciones no han sido limpias y que ha habido una imposición de Lerdo de Tejada. Esta escisión otorga una gran ventaja al grupo militar, jefaturado por Porfirio Díaz, y hace posible el triunfo de la revuelta de Tuxtepec, iniciada en ese mismo año.

CRISIS HEGEMONICA: 1876-1880

Lo primero que provoca la rebelión de Tuxtepec es el debilitamiento del aspecto nacional-liberal del Estado y el fortalecimiento de las oligarquías regionales y locales. Con ello, la obra de los gobiernos de Juárez y Lerdo queda en suspenso, si no es que menguada. En efecto, cuando Díaz sube al poder, no lo hace, de ninguna manera, con la fuerza e independencia que tuvieron Juárez y Lerdo frente a los poderes regionales y locales; sino que lo hace, apoyado en el flaco acuerdo existente entre los generales tuxtepecanos, quienes, a más de sus propios intereses, representan, de hecho, a las oligarquías de sus respectivas regiones. De ahí que el propio Díaz tenga, en esos primeros años de su gestión, harta dificultad para mantener su jefatura sobre los generales rebeldes. De

ahí, también, que no le sea posible reelegirse en 1880 y que tenga que dejar a su compadre Manuel González la presidencia, de 1880 a 1884. No es sino hasta 1888 que Díaz, a más de ser el único candidato a la presidencia, consigue la reforma constitucional que le permite reelegirse de inmediato, con vistas a la reelección indefinida.

Lo que sucede de 1876 a 1880 es que el país vive una suerte de vacío hegemónico que, evidentemente, no lo pueden ocupar ni los terratenientes, ni los usureros, ni los industriales. El llamado partido liberal, escindido y fragmentado después de sus guerras, está en condiciones muy precarias para detentar la hegemonía del bloque en el poder.

Los Estados Unidos descubren rápidamente la crisis política mexicana y deciden sacar el mayor provecho posible de ella. De momento se abstienen de reconocer al gobierno surgido de la rebelión de Tuxtepec, y la prensa norteamericana comienza a publicar noticias y comentarios visiblemente uniformes sobre la situación de México: falta de respeto a las instituciones, corrupción administrativa, fraudes electorales, etcétera. De acuerdo con tales artículos México jamás podría obtener por sí mismo ni estabilidad política ni progreso económico. Eso sólo sería posible bajo la sombra generosa de los Estados Unidos, al convertirse México en su protectorado. De hecho, la querrela de México aún no estaba sellada, pues en los Estados Unidos se seguía discutiendo sobre la conveniencia de la anexión física o la ventaja de la "conquista pacífica", es decir, económica.

Por de pronto, la dilación en el reconocimiento del gobierno de Díaz le abre la puerta a los Estados Unidos para negociar otros asuntos: los problemas fronterizos. Esto es, la supresión de la zona libre de Matamoros, la exención a los ciudadanos de ese país del pago de impuestos extraordinarios, el pago de indemnizaciones por los daños causados por la revuelta de la Noria (1871) y por el levantamiento de Tuxtepec, y la autorización para adquirir bienes raíces en la franja fronteriza.

Las tensiones entre México y los Estados Unidos llegan a ser tan graves, que ambos países se ponen en pie de guerra. Sin embargo, tras año y medio de fricciones, los Estados Unidos otorgan su reconocimiento al gobierno porfirista, siendo condicionado a un acuerdo que prevee el derecho mutuo para que tropas de las respectivas naciones crucen la frontera —en regiones deshabitadas— en persecución de indios bárbaros o de personas que hayan infringido la ley. Los Estados Unidos se deciden, pues, por la “conquista pacífica”, y Porfirio Díaz se dedica tenazmente a disipar el celo nacionalista del congreso mexicano hasta asegurar —escasamente tres meses antes de dejar la presidencia a Manuel González— su autorización para contratar con empresas norteamericanas la construcción del Ferrocarril Central a Ciudad Juárez y del Nacional a Nuevo Laredo.

1880: RECOMPOSICION DEL BLOQUE EN EL PODER,
HEGEMONIA DE LA FRACCION IMPERIALISTA DE LA
BURGUESIA Y DICTADURA DEL EJECUTIVO

A partir de la adopción, por parte del gobierno mexicano, de medidas que favorecen e impulsan a la inversión extranjera, ocurre una redefinición de la dependencia del país; una recomposición del bloque en el poder, y un cambio en la forma de régimen. Todas estas mudanzas tienen como punto inicial el año de 1880 y se operan de manera acelerada. Políticamente, lo más relevante es la inclusión de un nuevo elemento en el bloque en el poder, que, por añadidura, constituirá la nueva fracción hegemónica del mismo, hasta su desintegración en 1914. Se trata de la fracción imperialista de la burguesía, constituida por inversionistas norteamericanos, británicos, canadienses y, en cierta forma, franceses. Esta fracción es sumamente heterogénea y refleja diferencias importantes, de acuerdo a la metrópoli a la que pertenecen sus integrantes y a la rama de la producción en la que actúan.

A más, se dan casos de competencia entre empresas de un mismo país de origen, que actúan en un mismo sector de la economía. En general estas fricciones se resuelven mediante el establecimiento de acuerdos oligopólicos o mediante la absorción de unas empresas por otras, en términos monopólicos. La fracción imperialista de la burguesía se ubica, esencialmente, en la extracción y el procesamiento de minerales; en los ferrocarriles; en los servicios públicos —electricidad, transporte urbano, telégrafos, teléfonos, etc.—; en cierta agricultura y ganadería de exportación, y, en menor grado, en la industria de transformación. Esta fracción de la burguesía contribuye enormemente al establecimiento del predominio del capitalismo en México.

La traslación de la hegemonía, de la fracción liberal-terrateniente a la fracción imperialista de la burguesía, ocurre mediante una militarización del poder; característica del primer gobierno de Díaz, de la administración de Manuel González y del segundo gobierno porfirista. Empero, una vez realizada esta transferencia, el régimen se desmilitariza.

El hecho de que la fracción hegemónica del bloque en el poder sea extranjera, y que tenga, por tanto, sus centros de toma de decisiones fuera del país, hace innecesaria la existencia de una escena política: de partidos políticos y de un congreso operante. Por ello, en vez de fomentar el régimen parlamentario, presiona por la instauración de la dictadura del ejecutivo; a través del cual realiza sus intereses. Ello acentúa los rasgos autoritarios del Estado liberal oligárquico, pero, a la vez, fortalece al Estado nacional. En adelante, la lucha del presidente contra las oligarquías y los caudillos se da bajo nuevas coordenadas, asentadas en el cambio operado en las relaciones con el exterior.

De otra parte, aunque la fracción liberal-terrateniente pierde la hegemonía del bloque en el poder, sigue siendo la capa gobernante y continúa presentándose ante "la nación" como la encarnadora de la soberanía nacional. Es

ella quien se ocupa de dar legitimidad al orden público. Para ello es indispensable el mantenimiento de las instituciones liberales del Estado: la democracia representativa, el sufragio popular, la división de poderes y el pacto federal. Sin embargo, este aspecto de la organización del poder queda supeditado, en la práctica, al predominio del ejecutivo y, particularmente, del presidente. La frase "poca política y mucha administración" es algo más que una consigna; es el diagnóstico de toda una realidad política. Dentro de este marco, Porfirio Díaz aparece, ideológicamente, como el árbitro supremo del país, y, en los hechos, sigue una política de calibrar las fuerzas internas en conflicto y de dar a conocer su decisión, que es acatada aun por quienes resultan perjudicados. Todo ello, dentro de estrechos límites oligárquicos.

1890: IRRUPCION DE LA BURGUESIA INDUSTRIAL MEXICANA, TRANSFORMACION Y DIVERSIFICACION DE LOS TERRATENIENTES, NUEVOS INTEGRANTES DEL BLOQUE EN EL PODER

La penetración imperialista, la construcción de las vías férreas, tienen como efecto inmediato, el de golpear a la mayor parte de la burguesía comercial preexistente, tanto a la de provincia cuanto a la de la Capital. Igualmente resultan afectados los talleres artesanales y las instalaciones fabriles, especialmente las de la rama textil. Durante los primeros 10 años, en general, estos establecimientos sufren menoscabo más que progreso, por la reorganización del comercio; de la venta y de la producción, propiciada por los ferrocarriles.

No obstante, a partir de 1890 se observa el surgimiento de una importante burguesía industrial mexicana, ligada también al comercio, a la banca y al agro. Esta burguesía, dentro de los cánones de la época, crece con gran celeridad. Así, de 1886 a 1907, las inversiones mexicanas en las diversas ramas industriales son superiores —en proporción de dos a uno— a las inversiones extranjeras

en la industria. Parece que este fenómeno tiene su asiento en el auge de las exportaciones agrícolas y pecuarias; en el aprovechamiento de las vías férreas, construidas antes para otros propósitos, y en las facilidades y estímulos que los capitalistas nacionales obtienen del régimen porfirista.

En efecto, el crecimiento de las exportaciones, de una parte, y la crisis en la que los ferrocarriles hundan a muchos de los capitalistas comerciales, de otra parte, presionan a estos últimos a invertir sus capitales en la industria y en la transformación de la agricultura. De ahí emerge una amplia y variada industria de transformación, dedicada a la producción de productos manufacturados para surtir los mercados internos de México. Esta industria se halla en manos de capitalistas mexicanos —aunque muchos de ellos provienen de familias de inmigrantes, franceses y españoles—; mientras que la industria extractiva y los ferrocarriles están en poder de la burguesía imperialista. Esta división del trabajo por esferas de la producción, hace que los conflictos entre la burguesía mexicana y la extranjera, sean relativamente poco importantes.

Es así que hacia 1890 sucede una alteración crucial del bloque en el poder, consistente en la presencia de una extensa burguesía mexicana. Esta burguesía se encuentra profusamente fraccionada; sin embargo, pueden distinguirse dos grandes planos de la misma.

En primer lugar, se observan varias fracciones burguesas regionales, muchas veces producto de una transformación incompleta de las oligarquías regionales o locales, en grupos empresariales, con vestigios patrimoniales. Tal es el caso, por ejemplo, de la familia Madero. Esta tiene haciendas vitivinícolas y plantas de elaboración de vinos y licores en Parras, Coahuila. Allí mismo posee la fábrica textil "La Estrella". Es propietaria, a la vez, de la zona carbonífera descubierta en los distritos de Monclova y de Río Grande, Coahuila. Participa en la fundación del Banco de Nuevo León, en ese mismo Estado.

Está presente en la producción del guayule, producto que se exporta a los Estados Unidos para la fabricación del hule de los neumáticos. Es dueña de la fundición de metales más importante de México, sita en Torreón. Y, en fin, posee una lista de haciendas, de casas comerciales en Saltillo y Monterrey, al igual que molinos de harina y empresas mineras. Otro ejemplo nos lo ofrece Luis Terrazas, en Chihuahua, famoso por ser dueño de 2.659,954 hectáreas y de millones de cabezas de ganado. Terrazas hace su fortuna de diversas maneras. Compra bienes de la Iglesia, que las Leyes de Reforma ponen en pública subasta, a muy bajos precios. Aprovecha las conocidas leyes de Colonización, que permiten el deslinde de los baldíos nacionales y su transferencia a particulares, por precios irrisorios. Adquiere, muy baratas, propiedades de terratenientes que colaboraron con Maximiliano y que les fueron confiscadas. Además, con la construcción del Ferrocarril Nacional a Ciudad Juárez, se establece Terrazas como gran exportador de ganado y de carne enlatada a los Estados Unidos. Con esos ingresos extiende sus negocios a la industria harinera y, sobre todo, a la banca. Participa, primero, en la fundación del Banco Mexicano, y, luego, en la del Banco Minero Chihuahuense. Como estos casos podemos encontrar muchos, fundamentalmente en los Estados fronterizos y costeros, o bien, alrededor de los grandes centros urbanos, como México, Puebla, Guadalupe, Monterrey y San Luis Potosí.

En segundo lugar, se destaca una fracción nacional de la burguesía mexicana, identificada con el grupo de los "científicos", quienes tienen acceso directo al poder político por vía del ministro de Hacienda, José Ives Limantour, cerebro de las finanzas porfirianas. Y es precisamente su ubicación en el Centro, su participación casi directa en el gobierno nacional, su presencia en el gabinete, lo que permite a esta fracción realizar sus intereses por encima de los grupos regionales; cuyas exigencias frecuentemente sacrifica para cumplir las propias. Esta

distinción puede verse nítidamente a nivel de la organización del sistema bancario.

En efecto, con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito en 1897, los dos bancos más importantes de la época —ambos bajo control “científico”—, el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México, obtienen el derecho a establecer sucursales en todos los Estados de la república, mientras que los bancos estatales —bajo control de los grupos regionales— se hallan imposibilitados, por la nueva ley, a establecerse en la Capital. Es así que los billetes emitidos por los bancos de provincia no son aceptados en la ciudad de México ni en los otros Estados del país, en tanto que los emitidos por los dos bancos principales tienen circulación en todas aquellas partes en las que poseen sucursales. Es claro que ello conduce a una verdadera batalla política, que se resuelve mediante el arbitraje de Díaz, quien recomienda el establecimiento del Banco Central Mexicano en 1898, que abre cuentas corrientes a los bancos locales, haciendo federal el curso de los billetes de los bancos de los Estados. Sin embargo, sus débiles recursos, el flaco apoyo que el gobierno de Díaz le otorga y la crisis internacional de 1907, obligan al Banco Central Mexicano a cerrar sus puertas en 1909.

El control del sistema bancario permite a los “científicos” aprovechar en su propio beneficio las condiciones favorables del mercado internacional de capitales de la época. Mediante estos recursos logran impulsar complejas empresas industriales, que pronto adquieren una gran concentración y una estructura monopólica. Los “científicos” poseen plantas textiles; cervecerías; fábricas de papel, de tabaco, de cerillos, de explosivos, de cemento. Son dueños, también, de algunas minas y ferrocarriles, así como de la mayoría de las plantaciones azucareras, de las haciendas pulqueras, lecheras, tabacaleras y cerealeras que rodean a las grandes ciudades del centro de México. Los “científicos” también son apoderados de

fuertes empresas extranjeras y participan en sus consejos de dirección o de administración.

El predominio de los "científicos" sobre el resto de las fracciones regionales y locales de la burguesía mexicana es posible por la debilidad política de éstas; debilidad que la dictadura se encarga constantemente de alimentar. Empero, ello no deja de provocar problemas, que se van tornando cada vez más graves, en la misma medida en la que las fracciones regionales de la burguesía se vuelven económicamente más pujantes. El hecho es que las fracciones regionales —aunque no todas— se hallan excluidas del poder político. Este fenómeno tiene repercusiones muy desfavorables para ellas, pues, como se ve, carecen de instrumentos políticos para promover sus intereses económicos. Por tanto, su reacción lógica es la de pugnar por una reforma política, lo que se manifiesta ideológicamente en una "vuelta al 57"; esto es, en una negación de la dictadura del ejecutivo y de la federación y en una apología de la forma parlamentaria de régimen y de la soberanía de los Estados.

1908: EXPULSION DE UN SECTOR DE LOS TERRATENIENTES DEL BLOQUE EN EL PODER

La heterogeneidad que prevalece entre los hacendados es enorme. La extensión de sus propiedades, sus formas de producción, sus tipos de cultivo, sus modalidades de integración al mercado y sus intereses particulares los diferencian ampliamente. Es así, por ejemplo, que la estabilidad de la hacienda "tradicional", al margen del mercado nacional y fluctuante en el regional, contrasta con la incertidumbre de las haciendas o plantaciones "modernas", expuestas a las contingencias del mercado exterior; sensibles a los movimientos internacionales de los precios; ligadas al sistema bancario y envueltas en los intentos especulativos de los *trusts* extranjeros.

A grandes rasgos, las haciendas "modernas" sólo exis-

ten en Yucatán, Morelos, zonas de Oaxaca y Chiapas —Valle Nacional y Soconusco, respectivamente—, Veracruz, Coahuila, Chihuahua, Sonora y partes de Sinaloa. Igualmente las encontramos en torno a las grandes ciudades, como México, por ejemplo. Estas haciendas están en poder de las fracciones burguesas regionales y de los “científicos”, por lo que cuentan con su propio sistema de crédito. De otra parte, están las haciendas “tradicionales”, que predominan en Zacatecas, Hidalgo, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; dedicadas esencialmente al autoconsumo o a surtir eventualmente a los mercados locales. Estas haciendas no requieren de mucho avío para las operaciones que emprenden, y generalmente lo obtienen de los comerciantes de la comarca. Pero entre ambos extremos, entre la hacienda “moderna” y la hacienda “tradicional”, se halla la gran masa de las haciendas, particularmente las del centro del país. Estas haciendas, en manos de terratenientes relativamente modestos, se encuentran presas de un sistema bancario que no controlan. Durante la época de auge de la economía no enfrentan mucha dificultad para obtener créditos hipotecarios y se benefician, además, de los subsidios que el régimen otorga durante casi treinta años a la agricultura. Sin embargo, cuando adviene la crisis, la situación cambia radicalmente.

La primera década del siglo veinte es un periodo de gran inestabilidad, y en 1907 se resienten en México los efectos de la crisis mundial de 1906. Hasta 1907 los bancos siguen el procedimiento de aumentar los créditos a este tipo de terratenientes, renovando como sistema los antiguos préstamos, hasta hacer de éstos obligaciones permanentes. Pero con la escasez de fondos en ese año, debida a la crisis internacional y a la contracción de la demanda interna, el margen de seguridad de los bancos es puesto en peligro. Así, éstos se ven obligados a restringir sus créditos en forma brusca, y a pesar de los esfuerzos de Díaz por avalar la enorme deuda acumulada de estos hacendados, esta es hecha efectiva.

La reforma crediticia de 1908 y la controversia sobre

la creación de la Caja de Préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura, son episodios circunstanciales de una pugna mucho más profunda, de una verdadera prueba de fuerza que se desarrolla en el interior del bloque en el poder. El laudo emitido por Porfirio Díaz en favor de los bancos modifica los términos de la distribución del poder y constituye, de hecho, la expulsión de la gran masa de los terratenientes del bloque en el poder.

1908-1914: DESINTEGRACION DE BLOQUE EN EL PODER Y DESTRUCCION DEL ESTADO LIBERAL OLIGARQUICO

Es de todos conocido que el hecho que precipita a la revolución mexicana es la sucesión presidencial de 1910, en la que las clases y los grupos dominantes caen en una crisis de autorrepresentación. El caso de que esta crisis se haga pública, que trascienda los estrechos límites oligárquicos, hace que sus repercusiones se extiendan a todos los niveles de la sociedad.

El conflicto surgido en la esfera del poder tiene, por supuesto, su mar de fondo. A la vuelta del siglo la economía mexicana entra en crisis. La depresión mundial de 1900-1901 pone fin a la época dorada de las exportaciones. En 1905 se reajusta la política monetaria para buscar la estabilidad mediante su vinculación al patrón oro. Con ello termina el proteccionismo *de facto* que prevaleciera durante los treinta años anteriores, por la constante depreciación de la plata. Este reajuste hace que se desvanezcan las ventajas monopolistas de que disfrutaban los terratenientes que producen para el mercado doméstico. El comercio mundial cambia por aquellos años en su composición y en su dinámica. Los Estados Unidos, si bien no son hostiles a Díaz tampoco lo apoyan firmemente y ven con buenos ojos una renovación del poder; observan que las fuerzas internas están promoviendo ya el cambio y las dejan actuar, con miras a sacar provecho del conflic-

to y extender sus intereses. La crisis internacional de 1907-1908 se traduce en la quiebra de un sinnúmero de pequeños fabricantes, en protestas proletarias, en insurrecciones campesinas y en enfrentamientos entre "científicos" y terratenientes, y entre "científicos" y fracciones burguesas regionales. En fin, la primera década del siglo presencia el colapso del desarrollo capitalista dependiente, agrominero-exportador.

Puesto que el gobierno de Porfirio Díaz se muestra incapaz de ofrecer una salida a la crisis, el bloque en el poder comienza a desintegrarse, hasta desmoronarse por completo ante la embestida de la insurrección popular. Esta, como también se sabe, no sólo liquida a los gobiernos de Díaz, Madero y Huerta, sino que destruye al Estado liberal oligárquico en el año de 1914.

EL ESTADO MEXICANO: 1915-1973

1. Introducción

La revolución mexicana se presenta, en sus inicios, como un doble movimiento, que se encuentra definido por dos planes y dos consignas de la propia insurrección: "Sufragio Efectivo-No Reelección" (Plan de San Luis), y "Tierra y Libertad" (Plan de Ayala).¹

La primera corriente pugna por una reforma política y plantea la "vuelta al 57". Esto es: abandono del positivismo y de la dictadura presidencial; retorno al liberalismo y al gobierno constitucional, con el consiguiente predominio del poder legislativo; respeto a la soberanía de los Estados; restitución de su libertad a los municipios; observancia de las garantías individuales, y elecciones libres. Las demandas referidas interesan, dentro de la organización oligárquica del Estado, básicamente a determinadas fracciones regionales de la burguesía mexicana, que se hallan excluidas del poder, o que participan de manera subordinada en la formulación de la política que el dictador y los *científicos* establecen desde la Capital. No obstante, sería incorrecto considerar al movimiento de renovación política como la proyección directa y exclusiva de aquellas fracciones de la burguesía que

¹ En este punto se hace omisión de la corriente precursora más radical de la revolución mexicana: la representada por el Partido Liberal Mexicano. Obramos así, porque al estallar la revolución, la corriente magonista se encuentra ya muy desgastada, desorganizada y aislada; por lo que influye en el curso de los acontecimientos más a nivel ideológico que como una auténtica fuerza social.

buscan un reacomodo político. En verdad, se trata de una corriente generada, organizada y dirigida por una *intelligentsia* de provincia, que si bien refleja el desacuerdo oligárquico existente respecto a la distribución del poder entre las clases, fracciones y grupos dominantes, pronto asume vida propia. Esta corriente se nutre de la crisis política de las postrimerías del porfirismo, a la vez que la potencia, y, con ello, experimenta una transmutación del contenido de sus banderas de lucha. En efecto, aunque en lo ideológico porta siempre el sello de su origen, en su práctica sigue formas de acción y de organización que resultan incompatibles con los estrechos marcos oligárquicos entonces prevalecientes. Es así como la fundación de un partido político que, a través de sus clubes, extiende su red por todo el país, genera una fuerza política nacional que de inmediato resta poder a las autoridades locales y regionales de la dictadura, al igual que al propio Díaz. La campaña electoral de la oposición erosiona aún más las bases de legitimidad del régimen y cataliza una enorme variedad de conflictos que hasta entonces se habían mantenido latentes, gracias a su aislamiento. De esta suerte se perfila un poderoso movimiento de masas, expresamente antioligárquico, que hace que las demandas de reforma política, inicialmente esgrimidas, adquieran un significado distinto: dejan de ser argumento de las fracciones y grupos dominantes, marginados del poder, y se convierten en armas política del conjunto de las clases y grupos dominados, en su lucha contra la dictadura.

La segunda corriente constituye una reacción del campesinado —principalmente de los Estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala, México y del sur del Distrito Federal— ante el desarrollo del capitalismo en el agro y de la manera y el ritmo con el que ocurre. Se trata de un intento por reconstituir a un campesinado ya muy descompuesto y proletarizado por la vertiginosa irrupción del capitalismo en determinadas zonas del agro mexicano. Este movimiento tiene su asiento original en los pueblos que li-

bran una batalla desesperada contra la expansión de las haciendas, y en su dirección se destacan rancheros, pequeños comerciantes, maestros rurales y otras capas medias de la población. Apoyado por campesinos sin tierra, pero libres, y por los peones endeudados de las haciendas, el movimiento pronto cobra una envergadura masiva.

Ambas corrientes se concentran en una revolución contra un enemigo común: la dictadura de Porfirio Díaz y la fracción *científica* de la burguesía mexicana. Con ello se abre el ciclo político-militar de la revolución mexicana, que se prolonga a lo largo de casi una década, englobando en su curso a demandas y movimientos, que en sus inicios no estaban presentes.

2. *Destrucción del Estado liberal oligárquico y constitución de un nuevo Estado*

Transcurridos cuatro años de la guerra civil, los ejércitos populares derrotan y desmantelan al ejército profesional, barriendo con el último vestigio del Estado liberal oligárquico. Sin embargo, tras la derrota del enemigo común, se pasa al enfrentamiento entre las fuerzas contradictorias de la revolución, y es, precisamente, su diversidad de orígenes y de propósitos la que las lleva de nuevo a los campos de batalla. Es así que la insurrección popular crea una situación de vacío político: el antiguo bloque en el poder² pierde la capacidad de gobernar, al tiempo que la lucha entre los diferentes ejércitos populares se traduce en la dificultad —mantenida por largo tiempo— de un triunfo definitivo e indisputado de unos sobre otros.

Ciertamente, la destrucción del Estado, en el año de 1914, hace que las clases y fracciones de clase en el poder, pierdan su aparato de dominación. Sin ejército, sin

² Véase: Juan Felipe Leal, "El Estado y el bloque en el poder en México: 1867-1914". En: *Historia Mexicana*, Núm. 92, abril-junio 1974, Vol. XXIII, Núm. 4, págs. 700-722.

policía, sin rurales, sin jefes políticos, sin ministros ni jueces, sin legitimidad alguna, las clases dominantes del porfirismo se encuentran imposibilitadas para gobernar o para destacar a sus representantes a un Estado inexistente. La burguesía porfiriana ha perdido, pues, su poder político, pero ¿qué fuerza social está en condición de sustituirla? El campesinado, que es, sin duda, la fuerza principal de la revolución, demuestra reiteradamente su incapacidad para "formar gobierno". El proletariado industrial, poco numeroso, muy disperso geográficamente y extremadamente heterogéneo en su composición y en su conciencia política, muestra, igualmente, su incompetencia para constituir una organización independiente, capaz de asumir la dirección de la revolución. Corresponde, así, a los sectores radicales de la pequeña burguesía, urbana y rural, imprimirle al proceso su orientación.³ Sin embargo, esta dirección pequeño-burguesa es transformada por la propia revolución y por el contexto por ella propiciado, en una burocracia —militar y política—, que aparece en aquellos momentos como la única fuerza capaz de estructurar un nuevo Estado. De esta suerte, el vacío político provocado por la destrucción del Estado liberal oligárquico es cubierto por una coalición de fuerzas, precaria y contradictoria por su naturaleza multiclassista, pero bajo la jefatura más o menos firme de una burocracia político-militar, cuyo plan de acción apunta hacia la ejecución de reformas dentro de los marcos del capitalismo y no fuera de ellos. Con lo anterior, la revolución queda establecida como una gran conmoción social, capaz de operar importantes transformaciones en las relaciones, instituciones y estructuras hasta entonces vigentes, pero sin implicar el paso de la dominación del conjunto de la burguesía hacia el proletariado.⁴ Más pre-

³ Anatol Shulgovsky, "El caudillismo revolucionario". En: *Historia y Sociedad*. Núm. 9, primavera de 1967, págs. 6-7.

⁴ Manuel Villa, "Discusión de algunas categorías para el análisis de la revolución mexicana". En: *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Núm. 70, oct.-dic. 1972. Año XVIII. Nueva Época, pág. 32.

cisamente, el cambio consistente en la constitución de una nueva forma de Estado capitalista; en la reorganización del bloque en el poder, bajo la hegemonía de la burocracia surgida de la revolución, y en la redefinición de las relaciones existentes entre el bloque en el poder y el conjunto de las clases dominadas.

3. *Burocracia y Estado*

Harto se ha discutido, si la fuerza social que vence en la guerra civil constituye una clase social, una fracción de clase o una categoría social específica; digamos, una burocracia. En verdad, ha sido característico de las más de estas discusiones, el intento por reducir el grupo en cuestión al origen individual de algunos de sus integrantes más salientes. Procedimiento éste, vicioso y estático, que no ha logrado sino eludir el problema planteado.

A nuestro modo de ver, es una burocracia la que asume el poder al término de la lucha armada, y ello lo fundamos en las siguientes razones:

La burguesía pierde la facultad de dirigir a la nación en un momento en el que la clase obrera no ha adquirido aún la capacidad para reemplazarla. Los ejércitos populares con dirección pequeño-burguesa carecen de fuerza suficiente para aniquilar a los ejércitos populares con dirección campesina;⁵ tampoco están en condición de eliminar, eficazmente, a la insurgencia proletaria. Se presenta, así, un cuadro en el que las fuerzas que luchan entre sí, se encuentran en un estado de equilibrio catastrófico que, de continuar, no puede sino conducir al desgaste mutuo y sin salida de las fuerzas en pugna; abriendo la puerta a la intervención militar extranjera. Esta situación lleva a los ejércitos populares con dirección pequeño-burguesa a adoptar las demandas de la rebelión agraria y a garantizar las exigencias más inme-

⁵ Adolfo Gilly, *La revolución interrumpida*, Ediciones "El Caballito", México, 1971, págs. 115-171.

dias del proletariado industrial, con el propósito de romper el punto muerto; inclinar la correlación de fuerzas a su favor, y liquidar militarmente a sus adversarios. Sin embargo, al obrar así, esta dirección deja de ser lo que antes era: surge victoriosa de la guerra, pero queda comprometida con banderas que en un principio le eran ajenas, que en adelante le son propias, y que constituyen sus bases primordiales de sustentación política. Hay quienes han visto en ello un compromiso meramente ideológico o, más bien, retórico. En realidad, un análisis a fondo muestra cómo se trata de un compromiso efectivo; tan real como real es la debilidad del poder político en gestación.

Los altos mandos de los ejércitos triunfantes se hallan en una nueva situación política, que los impulsa a ampliar y profundizar su relativa autonomía frente a las clases sociales —dominantes y dominadas, por igual—, y que los transforma, paulatinamente, en una burocracia. En efecto, la posibilidad de estructurar un nuevo Estado depende, en un contexto de equilibrio catastrófico como el indicado, de la existencia de una fuerza social capaz de situarse —en parte aparentemente y en parte realmente— por encima de las clases y sus conflictos; pues sólo así puede cumplir con las funciones de conciliación y arbitraje que la situación exige. Este poder arbitral, para ser tal, tiende a representar a la sociedad en su conjunto; lo cual sólo es posible si guarda una autonomía excepcional frente a cada clase social en lo particular. De ahí que la fuerza arbitral no pueda ser reducida a mera representante de los intereses inmediatos de una clase social o de una fracción de clase, y que al cabo del tiempo cristalice en una categoría social específica; en una burocracia.

Lo anterior no excluye, como es claro, que individuos y grupos, integrantes de la burocracia, devengan en empresarios comerciales, agrícolas e industriales, por vía del enriquecimiento a través de los puestos públicos. De hecho, de la burocracia se desprenden, sistemáticamente,

grupos empresariales; mas no por ello deja la burocracia de existir ni de reproducirse.

a) LA UNIDAD POLITICO-MILITAR

A la vuelta del año 16 el panorama político del país se caracteriza por el triunfo de los ejércitos populares comandados por Carranza y Obregón, de una parte, y por la inexistencia de un Estado nacional, de otra. De manera que los ejércitos populares operan como la única fuerza organizada, a partir de la cual es factible intentar la reconstrucción del Estado. Una cosa, sin embargo, conviene tener clara: por importante que sea la composición social de un ejército —sobre todo cuando se trata de un ejército popular—, su carácter se lo otorgan sus jefes; su dirección político-militar. En este caso, el comportamiento de los altos mandos delata una visión de conjunto de la sociedad y una autonomía excepcional frente a las clases sociales, que no son propios de una pequeña burguesía sino de una burocracia, conformada con antelación al Estado; lo cual le confiere un contenido específico.

En efecto, al no haber un Estado tampoco hay una burocracia convencional, ni un ejército profesional. Existe, sí, un poder unitario, político y militar a la vez, que se plantea el propósito de instaurar un Estado. Esto significa que las armas y la política constituyen una unidad original, contradictoria y dinámica, pero al interior de la burocracia imperante y no fuera de ella. Por lo mismo, los altos mandos de los ejércitos populares son, simultáneamente, detentadores de un poder militar y de un poder político, y, en rigor, no son ni militares ni civiles sino ambas cosas a un mismo tiempo.

Empero, conforme se van sentando las bases del nuevo Estado, tiene lugar una especialización de funciones dentro de la burocracia en el poder, exigida por la creciente complejidad del aparato estatal. Es así que, poco a poco, se van perfilando una rama civil y una rama mi-

litar de la burocracia política; cada vez más claramente diferenciadas e institucionalizadas, pero unificadas en su cima por la figura presidencial, que encarna la unidad político-militar de la burocracia.

Esta unidad es, como ya se ha señalado, contradictoria, pero se trata de una contradicción interna, que no permite que sus manifestaciones sean interpretadas como pugnas entre esferas cabalmente distintas del sistema político; como suelen hacerlo los analistas estadounidenses.⁶ Estos proponen un falso dilema, consistente en una supuesta lucha entre "civilismo" y "militarismo" en el México pos-revolucionario; en el cual "civilismo" sería sinónimo de democracia y "militarismo" de dictadura. Dejando de lado el carácter ideológico de esta dicotomía, conviene resaltar que el planteamiento omite la naturaleza finalmente unitaria de la burocracia gobernante.

Lo que realmente sucede es que, al irse constituyendo el Estado, surgen una serie de instituciones, entre ellas un ejército regular, profesional, con funciones precisas y bien delimitadas y sin los grados de libertad de que disfrutaban los anteriores ejércitos populares. Con ello, dejan de ser las fuerzas armadas la piedra angular del poder político, y el predominio de la dominación tiende a desplazarse de la rama militar hacia la rama civil del aparato estatal. Ello genera, como es natural, serios conflictos entre los grupos de la burocracia política que están ligados a una u otra rama del sistema de dominación. Esta sorda pugna burocrática se mantiene —hasta cierto punto— regulada por el caudillo o presidente, en quien se funden ambas ramas.

No obstante, el tránsito del predominio de la rama militar al predominio de la rama civil es un auténtico "salto de la muerte", en el que el jinete es el "Caudillo"; el "Jefe Máximo"; el "Señor Presidente". Lo riesgoso de este paso lo ilustran las rebeliones militares de 1923, 1927

⁶ Véase: Edwin Liewen, *Mexican Militarism. The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army: 1910-1940*. The University of New Mexico Press, Albuquerque, New Mexico, 1968 *passim*.

y 1929. Pero la verdadera magnitud del peligro que ello representa para el Estado en formación y para la burocracia que lo erige, está determinada por la fortaleza de los remanentes económicos del antiguo orden: los terratenientes y las empresas extranjeras, que viven bajo la amenaza de reformas importantes, que siempre logran aplazar. Estos últimos alimentan la beligerancia clerical y se vinculan con ciertos caudillos revolucionarios que, inconformes con el propósito de profesionalización del ejército, se desprenden de la burocracia para defender —a la vez— intereses personales e intereses de terratenientes y de compañías extranjeras.⁷ La cuestión de fondo estriba, así, en que la situación de equilibrio catastrófico —*mutatis mutandi*— se conserva, por lo que el Estado se va estructurando y consolidando de manera excesivamente lenta y errática. Entre tanto, la institución de un ejército profesional se vuelve tanto más urgente, cuanto más es el caudillismo revolucionario causa y efecto de la inestabilidad del poder, constituyendo un obstáculo para la consolidación del nuevo orden.

Preocupada la burocracia política por lograr el mayor grado de cohesión posible, en 1929, el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.). Este organismo persigue varios propósitos a un mismo tiempo. En primer lugar, quiere fusionar, a nivel nacional, “a la inmensa mayoría de los elementos revolucionarios —que se hallaban dispersos— y disciplinar debidamente las tendencias de los pequeños organismos regionales que dificultaban la marcha de la Revolución...”⁸ Con ello se busca darle una coherencia nacional a los diversos grupos de la burocracia política —en todas sus ramas— y fortalecer al centro integrador de ésta, en detrimento del regionalismo y del localismo imperantes. En buen castizo esto implica re-

⁷ H. W. Tobler, “Las paradojas del ejército revolucionario”. En: *Historia Mexicana*, Núm. 81, julio-septiembre de 1971, págs. 46-77.

⁸ Emilio Portes Gil, *Quince Años de Política Mexicana*, Editorial Botas, México, 1954, págs. 211.

forzar la posición del Centro y, en particular, del presidente de México; lo cual renueva la autonomía relativa de la burocracia política frente a intereses locales y regionales, tan desgastada por el fenómeno del caudillismo revolucionario. En segundo lugar, pretende garantizar a los altos mandos militares sus posiciones dentro de la burocracia política, siempre y cuando acepten las reglas del juego político inherentes al P.N.R. Se establece, así, un marco institucional —un terreno de compromiso— para la transferencia pacífica del poder en cada sucesión presidencial, y un mecanismo operante para el gradual traslado del predominio de la rama militar a la rama civil de la burocracia política. En tercer lugar, se desea crear una base social de apoyo para la burocracia política y el Estado, mediante la institución de un aparato de Estado —con fines electorales—, que encuadra a los empleados públicos y confedera a una multiplicidad de organismos electorales locales, regionales y nacionales.⁹

Se sigue de esto, que el P.N.R. no es un organismo propiamente de masas, como lo será el Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.), del periodo cardenista. En efecto, el P.N.R. es, ante todo, una institución que existe para integrar y dar cohesión a la propia burocracia política; para contribuir a la unidad de esta última, sin la cual perdería su capacidad para gobernar.

Aun así, el compromiso que refleja el P.N.R. no es definitivo, y tan no lo es, que cuando —durante el régimen de Lázaro Cárdenas— ocurre el traspaso efectivo del predominio, de la rama militar a la rama civil de la burocracia política, éste se da mediante la operación de reformas estructurales; la movilización y el encuadramiento político de los trabajadores del campo y de la ciudad en aparatos de Estado; y la militarización de estas fuerzas sociales, como única garantía posible para la ejecución y el mantenimiento de las propias reformas.

⁹ Froylán C. Manjarrez, *La Jornada Institucional*. I Parte: La crisis política, 311 págs. II Parte: *La crisis de la violencia*, 194 págs. Talleres Gráficos Editorial "Diario Oficial". México, 1930. *passim*.

Ciertamente, a las reformas económicas y sociales no sólo se oponen los intereses por ellas directamente afectados. También la rama militar de la burocracia política se resiste a ellas, pues observa con gran claridad cómo al sumarse nuevas fuerzas organizadas al aparato de Estado, el ejército tiene necesariamente que perder importancia.

Una cosa, sin embargo, conviene recalcar: los altos mando militares no son excluidos de la burocracia política, aunque, por supuesto, ven menguado su peso específico; tanto al interior de la burocracia política cuanto en su relación con el conjunto del aparato estatal. En suma, la unidad político-militar de la burocracia gobernante muestra —a pesar de sus alteraciones internas— una línea de continuidad que llega hasta nuestros días. La existencia de esta unidad contiene varias implicaciones, entre ellas, una relativa facilidad del sistema de dominación para militarizarse y desmilitarizarse; pues ello no exige la modificación completa del sistema político.

b) LA HEGEMONIA BUROCRÁTICA

Como se ha visto en páginas anteriores, la situación de equilibrio catastrófico que provoca la revolución del 10, hace posible la hegemonía de una categoría social específica y no de una clase social o fracción de ésta. Sin embargo, esta hegemonía de la burocracia, surgida de la revolución, no es un mero resultado fatal de la situación aludida; en buena medida es, también, producto de la acción política de la misma burocracia. Vistas las cosas desde este ángulo, la burocracia va construyendo su hegemonía. Para lograrlo, precisa de conciencia y de organización.

La conciencia del lugar que ocupa en la sociedad y de los intereses que le son propios, la obtiene la burocracia político militar de su práctica directa; de una acción pragmática de ensayo y error. La organización que con el tiempo se da, es, igualmente, hija de la experiencia empírica.

La presentación elaborada de este conocimiento la deja la burocracia a sus abogados y periodistas, quienes le buscan fundamento en las más diversas doctrinas económicas, sociales y políticas: la tradición patrimonial de la Corona española; el liberalismo clásico; el socialismo panfletario. Pero más arduo es constituir una hegemonía que justificarla, y lo primero es lo que más preocupa a la burocracia que asciende al poder.

En efecto, durante el proceso de constitución de su hegemonía, pasa la burocracia gobernante por serias crisis que ponen en peligro su existencia misma. Tal es el caso del enfrentamiento en el Congreso Constituyente de 1916-1917, entre "moderados" y "jacobinos"; de la sucesión presidencial de 1920 con la insurrección de Agua Prieta; de la rebelión delahuertista de 1923; de la crisis política de 1928; del conflicto de 1935 entre Calles y Cárdenas; y de todo el periodo cardenista, del cual surgen, finalmente, una burocracia política firmemente hegemónica y un Estado plenamente consolidado. En adelante, el problema que enfrenta la burocracia política consiste en conservar la hegemonía obtenida. Este punto se tocará en otro apartado del presente ensayo.

4. *Estado y Pacto Social*

Tras siete años de guerra civil, mezclada con las maniobras imperialistas, la triunfante coalición Carranza-Obregón organiza, a través de la Constitución de 1917, un nuevo modelo capitalista, que es expresión formal del pacto social que imponen las condiciones creadas por la revolución. Conviene insistir, empero, que este acuerdo no sólo surge de la insurrección popular, sino, a la vez, del aplastamiento orgánico de ésta.

Tres son los rasgos más importantes, en lo político, del Estado que nace de esta urdimbre de intereses contradictorios; a saber: la democracia representativa, la dictadura presidencial y el corporativismo.

Ciertamente, el Estado mexicano está conformado por

una peculiar combinación de estos tres elementos que, desde luego, no tienen el mismo peso, sobre todo, si se les observa a lo largo del tiempo. No es una mera coincidencia que la Carta del 17 sancione y legalice, por igual, estos tres aspectos de la organización política de México. Veámos:

De una parte, el texto constitucional se inspira en el liberalismo y es por ello que establece la igualdad de los hombres ante la ley y una serie de garantías individuales; que afirma que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus representantes —electos mediante sufragio—; que implanta la división de poderes —ejecutivo, legislativo, judicial—, y que concibe al país como una república, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos por un pacto federal.

De otra parte, de acuerdo con el Documento de Querétaro, el presidente de México tiene derecho de iniciar leyes y de emitir decretos, convirtiéndose en otro poder legislativo. Pero eso no es todo. El presidente tiene entre sus facultades las de nombrar y remover a las autoridades judiciales. De esta manera, los poderes del ejecutivo son tales, que absorben y hacen complementarios del mismo a los otros dos poderes. Además, la soberanía de los Estados se halla extremadamente limitada por la Federación, y está sujeta a los poderes discrecionales del presidente.

Con todo lo anterior queda configurada una dictadura constitucional, de corte presidencialista.¹⁰

Finalmente, mas no por ello menos importante, los artículos 27 y 123 constitucionales otorgan al presidente de la república facultades casi omnímodas para legislar sobre las relaciones de propiedad y de trabajo, transformándolo en el "Arbitro Supremo" del país.¹¹ Y son pre-

¹⁰ José Ma. Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, Editorial "El Caballito", México, 1972, págs. 79-133.

¹¹ Marjorie Ruth Clark, *Organized Labour in Mexico*, The University of North Carolina Press, 1934, págs. 3-260.

cisamente estas funciones arbitrales¹² las que dan lugar a toda una estructura corporativa.

Así, por ejemplo, el derecho laboral, que tiene su origen en el artículo 123, reconoce la existencia de las clases fundamentales de la sociedad capitalista —al igual que su antagonismo—, y propone la vía institucional para mantener regulada la lucha de clases. La conciliación de estos intereses encontrados se deja al Estado, quien —a través de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje— debe “conseguir el equilibrio de los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”.¹³

De esta forma, al postularse al Estado como un poder aparentemente independiente de las clases sociales, se abre la puerta a la integración de una variedad de organismos tripartitas, encargados de la conciliación de clases: Tribunales Laborales; Comisión Nacional de Salarios Mínimos; Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social; Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos para la Industria; Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores; Comisión Nacional Tripartita, etcétera. Estos organismos son corporativos, porque integran a las clases sociales —por ramas específicas de actividad económica y de manera vertical— al aparato del Estado. Es decir, que las clases sociales reciben su reconocimiento y organización, de manera directa y expresa, por parte del Estado. Esto no significa que el corporativismo mexicano sea de tipo fascista. El fascismo parte de la negación de la lucha de clases e integra, indistintamente, a trabajadores y empresarios en un mismo sindicato. Por el contrario, el corporativismo mexicano parte del reconocimiento

¹² Stephen S. Goodspeed, *El papel del jefe del ejecutivo en México, Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, 1954, *passim*.

¹³ Véase: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Art. 123); *Ley Federal del Trabajo* (agosto 28, 1931); *Nueva Ley Federal del Trabajo* (diciembre 2, 1969).

de la lucha de clases e incorpora a obreros y capitalistas en sindicatos separados, que luego lleva a participar en organismos tripartitas, en los que el Estado se presenta como una "tercera parte independiente". Queda claro, sin embargo, que el Estado mexicano no es ninguna parte finalmente independiente, pues su función primordial consiste en "obtener el equilibrio entre los factores de la producción", esto es, garantizar la operación del sistema que es, obviamente, capitalista. Así, pues, su propósito primordial es el de producir y reproducir la dominación del capital; refrenando sus excesos y buscando la conciliación de clases, la "unidad nacional", el "progreso" o "desarrollo económico" del país. Todo ello, por supuesto, a costa de los asalariados.

Nada define mejor la naturaleza capitalista del Estado mexicano como la propia legislación laboral. Ciertamente, al garantizarse los mismos derechos a patronos y obreros —derechos de asociación y de suspensión de actividades—, se hace omisión de la desigualdad de las partes; lo que necesariamente se traduce en beneficio de los capitalistas. Además, por estar estos derechos detalladamente especificados en la legislación laboral, ésta se convierte en un formidable instrumento de control político en manos del Estado. Por ello tienen los sindicatos una función muy precisa dentro de la nueva sociedad, que consiste en luchar por los intereses de sus agremiados para obtener el "equilibrio" entre los factores de la producción, cuando éste se haya roto. De ahí que el sindicalismo oficial comporte —desde sus orígenes— un carácter reformista, delimitado previamente por la ley. Los sindicatos no existen para pugnar por la emancipación histórica del proletariado, sino para refrenar los excesos del capital. De esta suerte, toda lucha reivindicativa de los trabajadores debe ser reconocida y arbitrada por el Estado; debe seguir las vías legales que la dominación prevaleciente le ha impuesto, a riesgo que, de no hacerlo así, se le considere ilícita, delictuosa, y de competencia propiamente penal.

Pero además del control legal que el Estado ejerce sobre los sindicatos, se da un control directamente político de éstos. En efecto, al ser enclavados los sindicatos en grandes centrales obreras y al pasar éstas a formar parte del partido del Estado, los sindicatos se convirtieron en organismos de orden público. Con ello quedó establecida la cadena de dominación Estado-partido-sindicato, y se sentaron las condiciones para que dentro de las organizaciones gremiales cristalizara una burocracia sindical, representante del Estado dentro del movimiento obrero.¹⁴

Esta burocracia sindical constituye una estructura específica al interior de la burocracia política; una esfera del aparato estatal, relativamente autonomizada; una red, una suerte de cadena que cruza de arriba a abajo todo el sector de trabajadores sindicalizados. Los burócratas sindicales, comúnmente conocidos con el mote de "líderes charros", integran *cliques* profundamente homogéneas, articuladas en torno a lealtades y expectativas personales; pero claramente conscientes de sus intereses comunes, del lugar que ocupan dentro de la estructura de la dominación en México, de su utilidad en la acumulación capitalista. Ello hace que prive una especie de "micro-ideología" del burócrata sindical, que se manifiesta en el hecho de que un dirigente muy menor de un sindicato pequeño entiende que toda su movilidad —política y económica—, está encadenada a la de otro líder intermedio, y así sucesivamente, hasta llegar a los verdaderos jerarcas, como Fidel Velázquez. De manera que todo este aparato de control, que incluye las formas del pistolerismo; de la manipulación electoral —sindical y territorial—; de la expulsión de trabajadores que son foco de conflicto; de la participación en los Tribunales de Conciliación y Arbitraje; de la presencia en la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, en la Tripartita, etc., se halla profundamente personificado.

El hecho es que las masas obreras fueron encuadradas

¹⁴ L. Vincent Padgett, *The Mexican Political System*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1966. *passim*.

en organizaciones políticas ajenas a sus intereses, y al servicio —en última instancia— de sus enemigos de clase. Este sometimiento se facilitó porque, tanto los dirigentes de los trabajadores, como los mismos obreros, carecieron de una ideología propia y se ubicaron dentro del horizonte ideológico de la revolución mexicana, que es, al fin de cuentas, burgués.

En suma, la Constitución de 1917, que traza los rasgos esenciales del nuevo Estado, es un claro testimonio de las contradicciones que enfrentaba la burocracia político-militar que la diera a luz. Por ello, si en algunas partes del texto constitucional se advierten los planteamientos clásicos del liberalismo, en otras se niegan: lo mismo se reconoce la igualdad jurídica de los ciudadanos, como el antagonismo de clases. Y precisamente para evitar que este antagonismo irreconciliable devore a la sociedad en una lucha estéril, se propone la intervención de un "árbitro imparcial"; de un poder situado, aparentemente, por encima de las clases fundamentales de la sociedad, que se encargue de regular el conflicto. Este "árbitro" es el Estado y, en un primer momento, más que el Estado —que aún no se ha consolidado—, la burocracia político-militar gobernante.

5. *Estado y economía, economía y política*

Esta situación no parece ser, en rigor, sino una variante de los procesos de cambio característicos del capitalismo tardío: Japón, Alemania, Italia, España. En todos estos casos se da una peculiar articulación entre Estado y economía, entre economía y política, que constituye uno de sus rasgos distintivos. La función que cumple el Estado en aquellos países que pasaron por una fase de libre competencia y en los que hubo un lento proceso de concentración del capital, es distinta de la que adquiere en los países en que el capitalismo se desarrolla en condiciones impuestas por el sistema imperialista.¹⁵ Ello

¹⁵ Rolando Cordera, *Estado y desarrollo en el capitalismo*

plantea problemas específicos y dificultades teóricas que no pueden ser pasados por alto.

En efecto, el fascismo en Italia, el nazismo en Alemania, el totalitarismo japonés y, en menor grado, el falangismo español y el estatismo portugués, encarnan la respuesta que los países de desarrollo capitalista tardío dan a la crisis de transición, del capitalismo liberal al monopolista. Por su parte, el capitalismo de punta, en Inglaterra, Francia, los Estados Unidos y otros países, también contesta a la nueva situación, aunque de manera diferente y, en particular, a raíz de la crisis mundial de 1929. El resultado es, no obstante, similar: nuevo tipo de intervención del Estado en la economía; reconocimiento e integración al sistema de los llamados "grupos de interés", entre ellos, los sindicatos; deterioro creciente del liberalismo clásico y de las formas parlamentarias de representación territorial y, en fin, corporativización diversa del Estado y de la sociedad.

Como se ha visto, el Estado mexicano no escapa a la regla; aunque muestra, por supuesto, ciertas peculiaridades, que se deben básicamente a la revolución del 10. Y es, precisamente, debido a esa gran conmoción, que el cambio se precipita. Justamente, el Estado que surge de la revolución es ya un Estado capitalista "reformado"; con lo cual "se adelanta" no sólo a ciertos países de desarrollo capitalista tardío, sino aun a las propias metrópolis. Por su condición de Estado nacional dependiente —en la era del imperialismo—, el Estado mexicano hace profesión de fe nacionalista, y, al subrogarse en los derechos de la Corona española —artículo 27 constitucional—, se convierte en la fuente del derecho de propiedad y limita las prerrogativas de los enclaves imperialistas dentro de la economía mexicana.¹⁶ A la vez, por el hecho de nacer en un contexto de debilidad estructural de las

tardío y subordinado. Síntesis de un caso pionero: México, 1920-1970. E.N.E., U.N.A.M., (mimeografiado), págs. 18-28.

¹⁶ Moisés González Navarro, *México: el capitalismo nacionalista.* B. Costa Amic, Editor, México, 1970, pág. 8.

clases sociales fundamentales, el "nuevo orden" establece la supremacía del Estado por sobre la sociedad y sus conflictos, no sólo de manera general —lo que es propio de cualquier Estado capitalista—, sino específica. En adelante el Estado se encarga de reconocer y organizar directamente a las clases y fracciones de clase, tanto dominantes cuanto dominadas; indicándole los marcos institucionales dentro de los cuales los conflictos son permitidos, siempre bajo el arbitraje estatal. Esto último garantiza la hegemonía de la burocracia gobernante. Finalmente, el Estado aparece como patrón, como empresario público y agente central de la dirección de la economía.¹⁷

6. *El corporativismo de entonces (y el de ahora)*

La naturaleza corporativa del Estado mexicano, presente ya en la Constitución de 1917, se ha ido desplegando paulatinamente, de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas y, por ende, de las dos clases fundamentales de la sociedad capitalista: la burguesía y el proletariado.

A grandes rasgos, el Estado mexicano contemporáneo ha pasado por dos etapas claramente diferenciadas. En la primera de ellas, la burocracia en el poder, tras derrotar, contener e integrar a las masas agrarias, logró también organizar a los trabajadores y a los empresarios, subordinándolos al Estado. Al término de esta etapa —que va de 1915 a 1940—, los "regímenes revolucionarios" habían llevado a cabo una masiva reforma agraria; nacionalizado vitales empresas que estaban en manos imperialistas; remodelado la estructura económica, social y política del país; creado nuevas instituciones; consolidado al Estado; obtenido una amplia base social de apoyo, y conseguido la aceptación general de la ilusión de que representaban, por igual, los intereses de "los diversos sectores sociales".

¹⁷ Octavio Ianni, "Clase dominante y clase gobernante". En: *La Cultura en México*, No. 628, febrero 20, 1974. *passim*.

La tesis de la "unidad nacional" florecía en una sociedad, cuyas clases sociales aparecían directamente organizadas por el Estado: C.N.C., C.T.M., C.N.O.P., C.O.N.C.A.M.I.N., C.O.N.C.A.N.A.C.O., C.O.P.A.R.M.E.X., etcétera.¹⁸ En la segunda etapa, que se inicia alrededor de 1940, los sucesivos gobiernos han vivido un creciente deterioro de esa base social de apoyo, por lo que han recurrido —de manera cada vez más frecuente— a la represión directa para sofocar sacudimientos campesinos, obreros, de capas medias de la población, y, últimamente, de pequeños y medianos capitalistas.

Cabe apuntar que de las dos etapas señaladas, la primera fue de reorganización de la sociedad y del Estado, con un crecimiento económico muy modesto; mientras que la segunda se ha realizado conservando el mismo aparato político, y ha sido, esencialmente, de un acelerado crecimiento económico. Sin embargo, sería ingenuo suponer que el aparato político ha permanecido inalterado a lo largo de todo este proceso; sobre todo, si se toma en cuenta el grado de desarrollo que ha alcanzado el capitalismo en México, así como la estructura de clases que éste ha generado.

En efecto, hoy en día, no se puede hablar de un desarrollo incipiente ni de la burguesía ni del proletariado mexicanos; por lo que la burocracia política tiene, necesariamente, que desempeñar un papel distinto al que hizo, digamos, durante los años veinte. Es más, puede afirmarse que la nueva situación cuestiona, a cada instante, la hegemonía de la burocracia política.

Veamos: si el corporativismo "de entonces" correspondía a una sociedad predominantemente agraria, en la que la burocracia derivaba su poder no sólo de la debilidad estructural de la burguesía y del proletariado, sino también de su "pacto agrario" con el campesinado, el corporativismo "de ahora" corresponde a una sociedad cuyo centro de gravedad se ha desplazado del campo a la ciu-

¹⁸ Marco Antonio Alcázar, *Las organizaciones patronales en México*, El Colegio de México, México, 1970. *passim*.

dad, por lo que la burocracia política sólo puede mantener su hegemonía en la medida en la que sea capaz de realizar un "pacto laboral" —a un nuevo nivel y cualitativamente distinto al "agrario"—, que le permita reconstituir su base social de apoyo, así sea parcialmente. A la luz de estos hechos, la burocracia sindical tiende a ocupar un puesto cada vez más importante —a la vez que estratégico— en la nueva situación política.

Todo indica que un reajuste del aparato político resulta inaplazable, y que los presuntos cambios ocurrirán en el interior del propio aparato y no mediante una transformación completa del mismo. Es dentro de esta perspectiva que debe verse, por ejemplo, la creación de la Comisión Nacional Tripartita.¹⁹ Esta es un organismo supraparlamentario, facultado legalmente para discutir y, de hecho, para decidir, sobre cuestiones que supuestamente competen al poder legislativo. La novedad no consiste en que se condene a las "cámaras de representantes" a llevar una vida ritual y simbólica,²⁰ sino, fundamentalmente, en que se formalicen institucionalmente —de manera distinta a un nuevo nivel— los "mecanismos de consulta" de que tradicionalmente se ha valido el presidente de México. En efecto, hasta antes de la integración de la Comisión Nacional Tripartita, el presidente "consultaba", aislada y privadamente, a los diversos "sectores" y aun a los diferentes componentes de cada sector. De estas consultas y negociaciones surgían los decretos, las iniciativas de ley o las políticas estatales que, en su caso, las cámaras se encargaban de sancionar sin mayores modificaciones. Ahora las cosas han cambiado. En primer lugar, ya no se trata de consultas ocultas sino semipúblicas, con lo cual se pretende investir las de legitimidad y lograr compromisos más firmes y duraderos. En segundo lugar, ello ocurre a un nivel institucional, en una especie de congreso permanente de banqueros, indus-

¹⁹ Presidencia de la República, *El gobierno mexicano*, 2a. Época, No. 9, agosto 1971, págs. 69-131.

²⁰ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Editorial ERA, México, 1965, págs. 21-58.

triales, comerciantes, funcionarios públicos y burócratas sindicales, donde se discuten temas de lo más variado, al margen de la "representación nacional", constituyendo un sistema paralelo de toma de decisiones. En tercer lugar, el carácter directo —aunque limitado— de las confrontaciones contribuye a aumentar los grados del arbitraje presidencial. Ciertamente, la Comisión Nacional Tripartita —y en menor medida las Comisiones Estatales y Locales posteriormente formadas— es un aparato de Estado que, por la naturaleza de su integración, garantiza que los "sectores" estén presentes en toda su heterogeneidad; lo cual da pie a un amplio juego político, evidentemente pensado en beneficio del "Arbitro Supremo", que no es otro sino el presidente del país, quien, por supuesto, también preside a la Tripartita.

7. *El enigma de la estabilidad política*

La mayoría de los estudios políticos sobre México coinciden en afirmar que, desde la iniciación de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de la década pasada, el país ha vivido una relativa estabilidad política y un crecimiento económico sostenido. El reconocimiento del hecho ha propiciado, sin embargo, una visión estática del fenómeno; al grado de que muchos analistas han llegado a considerar a la estabilidad política como un atributo inherente al sistema político mexicano, bajo cualesquiera condiciones. Lo cierto es que se carece de evidencia respecto a la eficiencia del mismo sistema político, en circunstancias de crisis y de estancamiento económico prolongado. Tampoco ha sido contemplada esta posibilidad desde un punto de vista analítico, por lo que el misterio queda en pie.

8. *El capital monopolístico y el Estado*

Todos los gobiernos "emanados de la revolución" han

seguido una política tendiente a favorecer al capital, particularmente al nacional, y ello dentro de los marcos establecidos por el propio Estado. Este, como se sabe, se convirtió, casi desde sus primeros años, en un empresario público y en elemento clave de la orientación del proceso económico. El Estado patrón, en germen ya en la Constitución de 1917, se desplegó de manera asombrosa durante la administración cardenista y, más particularmente, con la iniciación del proceso industrializador dirigido por el Estado desde la Segunda Guerra Mundial.²¹ Hoy en día existen cerca de 500 empresas públicas y/o de participación estatal —mayoritaria o minoritaria—, que emplean a más de medio millón de personas.^{22 23}

Tal política ha buscado consolidar a las grandes empresas monopólicas públicas y a la empresa privada, en general. Lo anterior se ha manifestado en los más variados hechos de la política económica: nacionalización de los recursos naturales y de ciertos monopolios extranjeros; implantación de medidas proteccionistas para la producción nacional; exención de impuestos a las empresas registradas como mexicanas, que importaran bienes de capital; ejercicio de un control sobre el volumen y el ritmo de entradas y salidas de capital externo; creación de instituciones gubernamentales para estimular y orientar la inversión privada; formación de empresas estatales o de capital mixto; venta de bienes y servicios producidos por el Estado, por debajo de su coste de producción; realización de inversiones del capital público en obras de infraestructura; bajos impuestos a las empresas; determinación de precios mínimos y máximos; establecimiento de precios de garantía para ciertos productos agrope-

²¹ Gordon Schäffer, *La administración pública mexicana*. En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, 1954, *passim*.

²² Javier Barros Valero, *Las empresas públicas, el caso de México*, UNAM, FCPS, Tesis de licenciatura, México, 1972, *passim*.

²³ Patricia Torres Maya, "Lista completa de los organismos y empresas estatales". En: *Revista de Revistas*, No. 79, México, diciembre 5, 1973.

cuarios; fijación de salarios mínimos; oferta de estímulos fiscales, monetarios y tecnológicos a los empresarios, etc.

Esta política no impidió que se configuraran sectores de capital monopolístico —nacional y extranjero—, fuera de los tradicionales enclaves y del llamado “sector público” de la economía. De suerte que, poco a poco, se fueron cristalizando una docena de grupos financieros nacionales, que ya para la década de los sesenta tenían tal fuerza, que negociaban con el presidente de México de manera directa y al margen de los “organismos de consulta” que el Estado había instituido para el sector patronal, como son: la CONCAMIN, CONCANACO, COPAR-MEX, CANACINTRA, etcétera. Algo semejante ocurría con unas 250 empresas transnacionales que, de 1940 a la fecha, se fueron concentrando en la industria de transformación.²⁴

De esta suerte, la creciente complejidad del capitalismo mexicano condujo al fortalecimiento del capital financiero, el cual ha visto aumentada su capacidad para intervenir en la dirección política, en la misma medida en la que se ha destacado como la fracción más importante de la burguesía. Ello le ha restado autonomía a la burocracia gobernante y, particularmente, al presidente del país; quienes han enfrentado crecientes dificultades para representar los intereses del conjunto de la burguesía, sin privilegiar a una fracción de la misma.²⁵ La integración y complementariedad entre el aparato burocrático y el capital financiero ha provocado, como es natural, el descontento de los pequeños y medianos capitalistas.

Pero las implicaciones de estos hechos son harto más vastas. Veamos: una mirada a vuelo de pájaro sobre el conjunto de la industria mexicana nos muestra dos de sus características más importantes, a saber: una eviden-

²⁴ Salvador Hernández y Raúl Trejo Delabre, “Transnacionales y dependencia en México. (1940-1970)”. UNAM, FCPS, Centro de Estudios Latinoamericanos, México, 1974, págs. 17-39.

²⁵ Rodolfo Stavenhagen, “Las clases sociales en México; ¿redefinición de relaciones políticas? En: *Excelsior*, páginas editoriales, octubre 30, 1973.

te concentración, de una parte, y la persistencia de un sinnúmero de pequeñas y medianas instalaciones, de otra. Tan es así que —de acuerdo con el Censo Industrial de 1965— las plantas con más de 100 trabajadores sumaban 2,100, representando el 1.7% del total de las empresas existentes. Estas industrias, sin embargo, concentraban el 75% del capital invertido en la rama; proporcionaban el 70% del valor de la producción, y empleaban el 53% de los trabajadores industriales. Aún más, las industrias con más de 500 personas empleadas, eran sólo 300 y equivalían al 0.2% del total de establecimientos industriales; contaban con el 36% del capital invertido; arrojaban el 34% del valor de la producción, y empleaban al 25% del personal ocupado en la industria.

Por su parte, la industria artesanal, pequeña y mediana, tenía en 1965 gran significación, no tanto por su peso económico cuanto por su capacidad para absorber fuerza de trabajo. Además, este sector de la industria ha constituido una de las bases tradicionales de apoyo social del partido del Estado, y del aparato político en general. La situación de la industria artesanal, pequeña y mediana, puede leerse en el cuadro de la siguiente página.

Dentro de este marco el tránsito a una nueva etapa en el proceso de industrialización, la necesidad de incrementar la exportación de bienes manufacturados, y los mayores requerimientos tecnológicos, tienden a que el capitalismo mexicano acentúe sus lazos de subordinación al imperialismo estadounidense. En efecto, la afluencia indiscriminada y masiva de capital extranjero repercutiría en la política interior del país, reforzando la superioridad del gran capital, capaz de asociarse con los monopolios extranjeros y de ampliar su esfera de acción. Con ello serían desplazados del mercado los pequeños y medianos empresarios, incapaces de resistir la competencia, acelerándose así, la concentración monopólica del capital y afectando gravemente la capacidad de la industria para absorber la creciente fuerza de trabajo.

	grupo de personal ocupado	núm. de establecimientos	valor de la producción	cap. invertido	personal ocupado
artesanal	sin personal remunerado 1 a 5 personas	69 600 (51%) 44 700 (33%)	1.1% 2.8%	0.5% 1.3%	7.5% 8.7%
pequeña	6 a 25 personas	13 900 (10%)	7.6%	6.4%	11.4%
mediana	26 a 100 personas	5 400 (4.%)	18.4%	17.1%	19.1%
subtotal		133 600 (98%)	29.9%	25.3%	46.7%

Fuente: Calculado en base a los datos que proporciona el Censo Industrial de 1965. SIC. México.

NOTA: los porcentajes están calculados en base al total correspondiente del sector industrial.

9. El imperialismo y el Estado.

En este punto se hace necesario hacer una referencia, por breve que ésta sea, a las relaciones existentes entre el Estado nacional dependiente y el imperialismo.

Como se ha indicado, hacia 1940 parecía que el Estado mexicano —al remodelar la estructura económica, social y política del país, y al redefinir sus relaciones con el imperialismo en clave— había sentado las bases para un desarrollo capitalista, con una considerable autonomía frente al sistema imperialista. Sin embargo, al término de la Segunda Guerra Mundial, se hizo evidente que las nuevas pautas de la reproducción internacional del capital eran capaces de englobar, en escala creciente, a los aparatos estatales de los países dependientes, por más nacionalistas que fueran. Esta absorción no se dio de la noche a la mañana, ni se manifestó de una manera inmediata. Empero, ya para la década de los cincuenta era un hecho palpable que la participación activa del Estado nacional subordinado en la economía, lejos de constituir un obstáculo para la dominación imperialista, representaba la *conditio sine qua non* de la inversión extranjera.²⁶

La absorción del Estado nacional dependiente por las nuevas modalidades del imperialismo, se dio mediante la creación de organismos y agencias multilaterales, establecidas por convenios, acuerdos o conferencias de jefes de Estado. Como símbolos de la nueva configuración del capitalismo internacional y al propio tiempo como expresión de la hegemonía estadounidense sobre el conjunto de los Estados capitalistas, se crearon en 1944 dos organismos financieros multilaterales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), también conocido como Banco Mundial.

²⁶ Octavio Ianni, "Estado nacional y organizaciones multilaterales". En: *Comercio Exterior*, México, Vol. XXIII, núm. 11, noviembre de 1973, págs. 1105-1114.

Estas organizaciones multilaterales, junto con otras que se verán más adelante, expresaban la reestructuración de las relaciones entre los Estados capitalistas y buscaban, principalmente, la reconstrucción de los sistemas económicos afectados por la guerra, para levantar un valladar frente a la expansión del "totalitarismo comunista". Todo ello, bajo la hegemonía estadounidense y dentro del marco de la guerra fría.

En América Latina, los Estados Unidos auspiciaron la formación de la Organización de Estados Americanos (OEA); del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y de decenas de organismos multilaterales. Es por intermediación de estas agencias que se realizan los intereses de los Estados Unidos, como nación hegemónica; es por intermediación de estas agencias que se concentran los intereses y los proyectos de las empresas transnacionales, que están en la base de la producción y exportación del capital, de América Latina a los Estados Unidos.²⁷

Por ello, las actuales relaciones y estructuras imperialistas confieren nuevas características al Estado mexicano, el cual ha pasado a ser un eslabón importante en el funcionamiento global del imperialismo. Y, en ciertas condiciones —según sea la correlación de fuerzas entre las clases sociales a nivel interno—, el aparato estatal se convierte en un mero apéndice de la estructura internacional que rige el funcionamiento de las corporaciones transnacionales.

10. *El Estado mexicano como dependencia represiva*

El Estado mexicano es, pues, un Estado capitalista dependiente. Su misión primordial consiste en promover el desarrollo capitalista del país dentro de condiciones

²⁷ Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, SEP-SETENTAS, No. 125. México, 1974, págs. 119-157.

impuestas por el sistema imperialista. Comporta muchas de las características de los "Estados de excepción", aun cuando ésta sea una situación permanente y no circunstancial. De lo anterior deriva una estructura corporativa y autoritaria; una organización centralizada y discrecional de poderes de hecho, garantizada por la misma Constitución política; un encuadramiento político e ideológico de las masas trabajadoras, con posibilidades represivas, casi ilimitadas, y una burguesía —harto fraccionada— que no ha podido arribar a la hegemonía política, ni gobernar por medio de sus representantes directos, sino que despliega y realiza sus intereses a través de una burocracia política, encargada de hacer funcionar a la institución estatal, de enfrentar a las masas y de reajustar constantemente el desarrollo capitalista de México a las exigencias metropolitanas.

EL ESTADO PATRON Y LA BUROCRACIA POLITICA EN MEXICO: 1915-1973

El examen del desarrollo del capitalismo en México, durante los siglos XIX y XX, muestra cómo siempre ha habido una decisiva intervención del Estado en la economía. Lo que ha variado —según las cambiantes circunstancias históricas y la composición de las fuerzas económicas y políticas, internas y externas—, es la forma que ha asumido la vinculación entre el Estado y el sistema económico. El estudio de tal relación representa, sin duda, una perspectiva estratégica y reveladora para cualquier intento de caracterización del Estado.

Ciertamente, un enfoque de este tipo distingue cómo los intereses de las diversas clases sociales son o no son realizados, mediante las decisiones, políticas e iniciativas estatales; esclarece si la clase dominante —o una fracción de ésta— aparece o no como gobernante; indica cómo se liga la economía nacional —a través de la acción estatal— al mercado, al sistema monetario, a la corriente de inversiones y al flujo tecnológico internacionales; reconoce las condiciones que determinan que el Estado —además de estimular, controlar y orientar la producción de capital—, adquiera el carácter de empresario; marca la naturaleza de los nexos que se establecen entre la sociedad y el Estado, y pondera la significación de las variadas tendencias ideológicas.¹

Si observamos la manera concreta en la que se articulan las relaciones políticas y económicas a lo largo de los últimos cien años de la historia mexicana, descubrire-

¹ Octavio Ianni, "Estado y acumulación capitalista". En: *La Cultura en México*, No. 628, febrero 20, 1974.

mos dos formas distintas de Estado capitalista. La primera corresponde al Estado liberal oligárquico, que cubre el espacio histórico que va de 1867 a 1914; la segunda engloba al Estado que surge de la revolución mexicana, que se estructura entre 1915 y 1940, y que llega hasta nuestros días.

Las líneas que siguen se ocupan, exclusivamente, de dos de los muchos ángulos de la compleja relación que se da entre el Estado y la economía del México contemporáneo; a saber: las empresas públicas y la burocracia política que las administra y controla. Se trata de un esfuerzo por ordenar algunos datos e ideas, con propósito meramente exploratorio y ensayístico.

Aún así, conviene enunciar algunas de las interrogantes que animan a este escrito. ¿Qué son las empresas públicas y los organismos descentralizados? ¿Cuándo y bajo qué condiciones iniciaron sus actividades? ¿Cuál ha sido su evolución, con el correr del tiempo? ¿Cuáles fueron las motivaciones, económicas y políticas, que engendraron a la acción pública empresarial, y de qué manera se entretrejieron éstas? ¿Cuál es la lógica, la legalidad, que subyace en el fondo de dicha actividad estatal? ¿Cuáles son los sistemas de control administrativo de tales empresas y organismos públicos? ¿De dónde provienen y qué carácter tienen los funcionarios que las administran? ¿Cómo se coordinan las empresas del Estado con otras instituciones públicas y privadas? ¿Cómo enfrentan las empresas gubernamentales los problemas de la acumulación de capital, de las relaciones obrero-patronales, de los precios y las ganancias?

1. Organización político-administrativa del Estado

De entrada, dejamos de lado los aspectos político-administrativos de los Estados que integran la Federación y de los municipios que están en su base. Igualmente, omitimos el análisis de dos de los tres Poderes en los que se divide el gobierno federal —el legislativo y el judi-

cial—, para enfocar nuestra lente en el centro de la administración política mexicana: la presidencia de la República y el titular del poder ejecutivo federal.

En el cuerpo legal elaborado por el Congreso Constituyente de 1916-1917, residen las bases orgánicas del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión.² Este se halla depositado en un solo individuo, quien lo ejerce por seis años, estándole prohibida la reelección. La persona que ocupa ese puesto tiene amplias facultades para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los gobernadores de los Territorios y del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y a los demás empleados del gobierno federal cuyos nombramientos o remociones no estén determinados en la Constitución o en las leyes reglamentarias.

El Presidente de México también puede nombrar —con la aprobación del Senado—, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; a los agentes diplomáticos; a los altos mandos del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como a los empleados superiores de Hacienda.

Debe quedar sentado que el Presidente del país está facultado para iniciar leyes, emitir decretos y disponer de la totalidad de las fuerzas armadas, de las cuales es considerado como su "jefe nato".

Además, extralegalmente y a través del partido del Estado —Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, el Presidente de la República, tras de sopesar las fuerzas políticas en juego, nombra a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; a los gobernadores de los Estados; a los presidentes municipales de las ciudades más importantes, y a quien le sucederá en la Presidencia. En la práctica, el partido oficial es una dependencia informal del Ejecutivo³ De esta suerte, el sistema político asume

² Véase: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título III, Capítulo III, artículos del 80 al 93.

³ Robert K. Furtak, *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México*, UNAM, FCPS, México, 1974, págs. 105-148.

la forma de una serie de círculos concéntricos en cuyo foco se encuentra el Presidente de México.

2. Secretarías, departamentos y empresas estatales

Desde el punto de vista de su estructura, la administración pública mexicana comprende tres grandes planos: las secretarías, los departamentos de Estado y los organismos gubernamentales que tienen un estatuto empresarial. Estos últimos están bajo la supervisión de varias secretarías, pero gozan, a la vez, de un mayor o menor grado de autonomía respecto a la jerarquía gubernamental centralizada. Forman parte del sector público: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos públicos. Como se ha visto, el Presidente es quien nombra a los titulares y directivos de dichas entidades, por lo que el control del titular del Ejecutivo sobre las mismas es *potencialmente* completo.

Según la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*⁴ hay 15 secretarías del Ejecutivo: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Patrimonio Nacional, Comunicaciones y Transporte, Obras Públicas, y Presidencia. Existe, también, la Procuraduría General de la República, organizada como secretaría aunque no se le designe con tal nombre, y cuyo titular es miembro del gabinete. Los departamentos de Estado suman tres y son: Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Departamento del Distrito Federal y Departamento de Turismo.

La ley normativa de las secretarías y de los departa-

⁴ Aprobada por la Cámara de Diputados el 16 de diciembre de 1958, y por la Cámara de Senadores el 19 del mismo mes.

mentos de Estado trata del mismo modo a ambos tipos de organismos en cuanto a la participación de sus jefes en las reuniones del gabinete.⁵ Sin embargo, se observan ciertas diferencias legales entre las secretarías y los departamentos. Entre otras, las que siguen: el Presidente es directamente responsable por los departamentos, cuyos directivos no tienen poder de "refrendo"; esto es, que los decretos y reglamentos formulados por el Presidente, que afectan a los departamentos, son puestos en vigor de inmediato, sin que se requiera la aprobación de sus titulares. Además, la Constitución no exige a éstos que informen anualmente al Congreso, como deben hacerlo las secretarías.⁶ Ello significa que el control político del Presidente sobre los departamentos es, legalmente, directo y exclusiva. Aun así, se podría afirmar, metafóricamente, que tal distinción se asemeja a un truco fotográfico, a un fotomontaje que confiere a algo irreal el carácter de una realidad visible; pues, en los hechos, la autoridad del Presidente es la misma, ya sea que se trate de secretarías o de departamentos de Estado.

A partir de 1914, pero, sobre todo, de los años veinte, surgen, gradualmente, una serie de organismos estatales, que funcionan fuera de las secretarías y los departamentos regulares. Se trata de empresas ligadas a la producción de bienes y/o servicios, que pertenecen o son controladas por el gobierno federal. Las características y atribuciones generales de estos organismos se hallan en la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*.⁷ De acuerdo con tal disposición legal se consideran como *organismos descentralizados* aquellas empresas que son provistas de personalidad jurídica y creadas por Ley del Congreso de la

⁵ Gordon Schäffer, *La administración pública mexicana*. En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, 1954, pág. 251.

⁶ Véase: Gordon Wendell, Karl, *La administración pública mexicana*. En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. VII, No. 1, 1955

⁷ Publicada en el *Diario Oficial*, con fecha del 31 de diciembre de 1970.

Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, originándose su patrimonio en el Estado (Artículo 2). Se denominan *empresas de participación estatal*, aquéllas cuyo capital se constituye a través de acciones, cuya suscripción es competencia exclusiva del gobierno federal. O bien, cuando su capital social o sus acciones pertenecen cuando menos en un 50 por ciento al Estado. O, también, cuando el gobierno tiene la facultad de nombrar a los altos funcionarios de la empresa, o a la mayoría de los miembros del órgano directivo de la misma. Finalmente, cuando el gobierno está capacitado para vetar los acuerdos de la dirección de la empresa. Estas empresas están sujetas, en cuanto a su organización y funcionamiento, a la legislación mercantil (Artículo 3).⁸

Las empresas de participación estatal pueden ser mayoritarias o minoritarias; sin embargo, para determinar si una empresa es pública o no lo es, hay que atender al criterio de control de ésta y no meramente al porcentaje de acciones que de ella posee el Estado.

Actualmente, las empresas públicas están sujetas a un triple control, ejercido en lo presupuestal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de inversiones por la Secretaría de la Presidencia, y, en lo referente a su administración, por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Según datos provenientes de la Secretaría de la Presidencia, hasta el 5 de noviembre de 1973, había 493 empresas públicas. La lista de las empresas estatales se presenta a continuación. Esta ha sido dividida —por quienes la diseñaron—, en ocho sectores; a saber:

- I. Agropecuario y forestal.
- II. Comunicaciones y obras públicas.
- III. Política interior.
- IV. Servicios.

⁸ Véase, para antecedentes históricos: Pedro Bosch García, *Antecedentes para el control de las empresas del Estado de México*, Secretaría de Bienes Nacionales e Insp. Administrativa, México, 1947, *passim*.

- V. Industrial, comercial y pesquero.
- VI. Política exterior.
- VII. Beneficio social.
- VIII. Finanzas.⁹

3. *Lista de las empresas públicas*

I. SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Subsector Agrícola

- 1. Comisión Nacional de Fruticultura.
- 2. Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- 3. Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- 4. Instituto Mexicano del Café.
- 5. Patronato del Maguey.
- 6. Productora Nacional de Semillas.

Subsector Forestal

- 7. Productos Forestales Mexicanos.
- 8. Productos Forestales de la Tarahumara.
- 9. Vicente Guerrero.

b) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIAS

Subsector Agrícola

- 10. Agrícola de Agua Buena, S.C.
- 11. Algodonera Comercial Mexicana, S.A.
- 12. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
- 13. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.
- 14. Azucarera de la Chontalpa, S.A.
- 15. Bagazo Industrializado, S.A.

⁹ Fuente: Departamento de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

16. Compañía Exportadora e Importadora Agropecuaria Ejidal, S.A.
17. Ingenio Agua Buena, S.A.
18. Ingenio El Cora, S.A.
19. Ingenio El Modelo, S.A.
20. Ingenio Independencia, S.A.
21. Ingenio Quesería, S.A.
22. Ingenio Rosales, S.A.
23. Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A.
24. Ingenio Santa Clara, S.A.
25. Ingenio Santa Inés, S.A.
26. Operadora Nacional de Ingenios, S.A.
27. Servicios Agrícolas, S.A.
28. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios de Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata, S.C. de P.E. y R.S.
29. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante Lázaro Cárdenas, S.C.L.
30. Tabacos Mexicanos, S.A.
31. Unión Nacional de Productores de Aceite Esencial de Limón, S.A.

Subsector Pecuario

32. Granja Buenagua, S. de R.L.

Subsector Forestal

33. Maderas Moldeables de Durango, S.A.
34. Servicios Forestales, S.A.
35. Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.

II. SECTOR COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Subsector Comunicaciones

36. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
37. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

38. Ferrocarriles Nacionales de México.
39. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos.
40. Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
41. Sistema de Transporte Colectivo.

Subsector Obras Públicas

42. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

b) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIAS

Subsector Comunicaciones

43. Aeronaves de México, S.A.
44. Aeronaves Fluviales, S.A.
45. Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A.
46. Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S.A. de C.V. (Canal 13).
47. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.
48. Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.
49. Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.
50. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V.
51. Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones, S.A.
52. Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V.
53. Reconcentraciones Tel, S.A.
54. Servicios Aéreos Especiales, S.A. de C.V.
55. Teléfonos de México, S.A.

Subsector Obras Públicas

56. Construcciones y Caminos del Bajío, S.A.

c) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIAS

Subsector Comunicaciones

57. Aeronaves del Centro, S.A.
58. Aeronaves del Este, S.A.

59. Aeronaves del Norte, S.A.
60. Aeronaves del Oeste, S.A.
61. Aeronaves del Sur, S.A.
62. Compañía Mexicana de Aviación.
63. Transportación Marítima Mexicana, S.A.

III. SECTOR POLITICA INTERIOR

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- 64-108. Juntas Federales de Mejoras Materiales (45).

IV. SECTOR SERVICIOS.

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

109. Comité de Unificación de Frecuencia.

b) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIAS

110. Administración de Restaurantes y Similares, S.A.
111. Administradora Inmobiliaria, S.A.
112. Administradora Inmobiliaria Sotelo, S.A.
113. Administradora Inmobiliaria Villa Coapa, S.A.
114. Afianzadora Mexicana, S.A.
115. Alquiladora de Casas, S.A. de C.V.
116. Aseguradora Hidalgo, S.A.
117. Aseguradora Mexicana, S.A.
118. Arrendadora Internacional, S.A.
119. Bienes Inmuebles Sullivan, S.A.
120. Compañía Arrendadora de Equipos, S.A.
121. Compañía de Servicios Públicos de Nogales, S.A.
122. Edificios Bancarios Baja California, S.A.
123. Inmobiliaria Administradora Balbuena, S.A.
124. Inmobiliaria Asociación, S.A.
125. Inmobiliaria Bancano, S.A.
126. Inmobiliaria Banfoco, S.A.
127. Inmobiliaria B.I.S.A.

128. Inmobiliaria del Banco Internacional del Norte, S.A.
129. Inmobiliaria Guadalupe, S.A.
130. Inmobiliaria Hotelera, S.A.
131. Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. de C.V.
132. Inmuebles Atlas, S.A.
133. Ingeniería Proyectos y Diseños, S.A.
134. Inmobiliaria Asociada, S.A.
135. Inmobiliaria Aztlán, S.A.
136. Instalaciones y Supervisión, S.A.
137. Inmuebles Blasa, S.A.
138. Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V.
139. Renta de Equipo, S.A.
140. Seguros Oceánica Internacional, S.A.
141. Servicio y Supervisión, S.A.
142. Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V.
143. Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V.
144. Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.
145. Servicios Portuarios de Progreso y Yukalpetén, S.A. de C.V.
146. Servicios y Mantenimiento, S.A.
147. Transportes Centrales, S.A.
148. Transportes Garci-Crespo, S.A.

c) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIAS

149. Administradora de Servicios, S.A.
150. Inmobiliaria ABT Hotel Cristóbal Colón.
151. Inmobiliaria La Guardiania, S.A.
152. Inmobiliaria del Hierro y Acero, S.A.

V. SECTOR INDUSTRIAL, COMERCIAL Y PESQUERO.

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Subsector Industrial

153. Comisión de Fomento Minero.

- 154. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.
- 155. Comisión Federal de Electricidad.
- 156. Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
- 157. Consejo de Recursos Naturales no Renovables.
- 158. Industrial de Abastos.
- 159. Instituto Mexicano del Petróleo.
- 160. Instituto Nacional de Energía Nuclear.
- 161. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.
- 162. Petróleos Mexicanos.

Subsector Comercial

- 163. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- 164. Establecimiento Público Federal Ingenio El Mante.

b) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIAS

Subsector Industrial

- 165. Aceros de Sonora, S.A.
- 166. Aceros Esmaltados, S.A.
- 167. Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.
- 168. Altos Hornos de México, S.A.
- 169. Astilleros de Veracruz, S.A.
- 170. Astilleros Unidos del Pacífico, S.A.
- 171. Avíos de Acero, S.A.
- 172. Ayotla Textil, S.A.
- 173. Azufrera Nacional, S.A.
- 174. Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V.
- 175. Azufrera Panamericana, S.A.
- 176. Beneficios Mexicanos del Café, S. de R.L. de C.V.
- 177. Bliss and Laughlin Latinoamericana, S.A.
- 178. Cartonera Sago, S.A. de C.V.
- 179. Compañía Alcohólica de Agua Buena, S.A.
- 180. Compañía Carbonera La Saucedá, S.A.
- 181. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- 182. Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A.
- 183. Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.

184. Compañía del Real del Monte y Pachuca.
185. Compañía Eléctrica de Manzanillo, S.A.
186. Compañía Eléctrica de Morelia, S.A.
187. Compañía Eléctrica Guzmán, S.A.
188. Compañía Exploradora del Istmo, S.A.
189. Compañía Exportadora e Importadora de Minerales, S.A. de C.V.
190. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A.
191. Compañía Industrial de Atenquique, S.A.
192. Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S.A.
193. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A.
194. Compañía Mexicana de Tubos, S.A.
195. Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A.
196. Compañía Minera de Guadalupe, S.A.
197. Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S.A.
198. Compañía Minera La Piñuela, S.A.
199. Compañía Minera La Unión, S.A.
200. Compañía Minera Las Truchas, S.A.
201. Compañía Nacional Exploradora de Asbestos, S.A.
202. Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, S.A.
203. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.
204. Construcciones Telefónicas Mexicanas, S.A.
205. Construcciones y Canalizaciones, S.A.
206. Cordelera Lourdes, S.A.
207. Cordeleros de México, S. de R.L. de I.P. y C.V.
208. Cordemex, S.A. de C.V.
209. Chapas y Triplay, S.A.
210. Diesel Nacional, S.A.
211. Eléctrica de Hidalgo, S.A.
212. Eléctrica de Huixtla, S.A.
213. Eléctrica de Monclova, S.A.
214. Eléctrica de Oaxaca, S.A. de C.V.
215. Equipos Automotores, S.A. de C.V.
216. Estudios Churubusco Azteca, S.A.

217. Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A.
218. Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A.
219. Fosforitas Mexicanas, S.A. de C.V.
220. Fundidora Monterrey, S.A.
221. Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.
222. Gas Natural de Guadalajara, S.A.
223. Guadalupe Industrial Supply Co.
224. Guancs y Fertilizantes de México, S.A.
225. Henequén del Pacífico, S.A. de C.V.
226. Hilandería Mayapán, S.A.
227. Hules Mexicanos, S.A.
228. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
229. Impulsora de Minerales Industriales, S.A.
230. Industria Petroquímica Nacional, S.A.
231. Industrias Forestales Integrales, S.A.
232. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
233. Inversiones Reforma, S.A.
234. La Perla Minas de Fierro, S.A.
235. Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.
236. Manufacturas Gar-Co, S.A. de C.V.
237. Minerales Monclova, S.A.
238. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A.
239. Nacional de Combustibles de Aviación, S.A.
240. Petroquímica de México, S.A.
241. Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.
242. Productora Ferretera Mexicana, S.A.
243. Productos de Maderas Finas, S.A.
244. Productos Especiales Cordemex, S.A.
245. Productos Químicos e Industriales del Bajío, S.A.
246. Rassini Rheem, S.A. de C.V.
247. Río Nazas, S.A.
248. Sacos y Cordeles de Sinaloa, S.A.
249. Sacos y Telas Cordemex, S.A.
250. Sacos y Tejidos de Guatemala, S.A.

251. Sales y Alcalis, S.A.
252. Servicios y Suministros Siderúrgicos, S.A.
253. Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
254. Siderúrgica Nacional, S.A.
255. Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E.
256. Sociedad Nacional de Productores de Alcohol, S. de R.L. de I.P. y C.V.
257. Talleres Gráficos de la Nación, P.E. y R.S.
258. Talleres Tipográficos Nacionales, S.A. de C.V.
259. Tapetes Cordemex, S.A.
260. Teleconstructora, S.A.
261. Tetraetilo de México, S.A.
262. Torres Mexicanas, S.A. (antes Nabrico de México, S.A.)
263. Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.
264. United States Distilling Corporation, S.A.
265. Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V.
266. Victoria Textil, S.A.
267. Zincamex, S.A.
268. Compañía Minera Autlán.
269. Motores Perkins, S.A.

Subsector Comercial

270. Acros, S.A. (antes Comercial Acros).
271. Ahmsa Comercial, S.A.
272. Anuncios en Directorios, S.A.
273. Avantrand Mexicana, S.A.
274. Bicicletas Cóndor, S.A.
275. Bienes Raíces Industriales, S.A.
276. Bodegas Rurales Conasupo, S.A.
277. Canalizaciones Mexicanas, S.A.
278. Cinematográfica Cadena de Oro, S.A.
279. Comercial de Telas, S.A.
280. Comercial Mexicana, S.A. de C.V.
281. Comercializadora México Alemana.
282. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A.

283. Compañía Operadora de Teatros, S.A.
284. Compañía Transportadora Conasupo, S.A.
285. Distribuidora de Subsistencias Conasupo, S.A.
286. Distribuidora Comercial de Telas, S.A.
287. Distribuidora de Gas de Querétaro.
288. Editorial Argos, S.A.
289. Embotelladora Garci-Crespo, S.A.
290. Empaques y Despachos Cordemex, S.A.
291. Envases y Empaques Nacionales, S.A.
292. Exportadores Asociados, S.A. de C.V.
293. Hilos y Jarcias Cordemex, S.A.
294. Imprenta Nuevo Mundo, S.A.
295. Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R.L. de C.V.
296. Inversiones Turísticas del Caribe, S.A.
297. Inversora Mexicana, S.A.
298. Jardines del Pedregal de San Angel, S.A.
299. Leche Industrializada Conasupo, S.A.
300. Macocozac, S.A.
301. Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.
302. Maquinaria, Maniobras y Servicios Conexos, S.A.
303. Máquinas-Herramientas, S.A.
304. Nacional Hotelera, S.A.
305. Nueva San Isidro, S.A.
306. Operadora de Hoteles, S.A.
307. Operadora Mercantil, S.A.
308. Operadora Textil, S.A. de C.V.
309. Películas Mexicanas, S.A. de C.V.
310. Películas Nacionales, S. de R.L. de I.P. y C.V.
311. Promociones y Comisiones Avvantram, S.A.
312. Promotora Cinematográfica Mexicana, S.A.
313. Promotora de Papel Periódico, S.A. de C.V.
314. Publicidad Turística, S.A.
315. Restaurantes Selectos, S.A.
316. Sociedad Inmobiliaria y Fraccionadora, S.A.
317. Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S.A.
318. Sosa Texcoco, S.A.

319. Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.
320. Urbanizadora de Tijuana, S.A.

Subsector Pesquero

321. Congeladora Mexicana de Guaymas, S.A.
322. Congeladora San Juan, S.A.
323. Crest Importing Company, Inc.
324. Empacadora de Conservas Los Mochis, S.A.
325. Empacadora de Escuinapa, S.A.
326. Empacadora de Loma Bonita, S.A.
327. Empacadora Ejidal, S.A. de C.V.
328. Midcrest Cordage, Co.
329. Nueva Pesquera de Topolobampo, S.A.
330. Ocean Garden Products, Inc.
331. Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.
332. Refrigeradora de Tepepan, S.A. de C.V.
333. Refrigeradora del Noroeste, S.A.

c) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIAS

Subsector Industrial

334. Alimentos Tor, S.A.
335. Azufrera Limonta, S.A.
336. Altos Hornos de Centroamérica, S.A.
337. Azufrera Morales, S.A. de C.V.
338. Bolsas de Papel Guadalajara, S.A.
339. Bolsas y Artículos de Papel, S.A.
340. Borg and Beck de México, S.A.
341. Campos Hermanos, S.A.
342. Cartuchos Deportivos de México, S.A.
343. Celanese Mexicana, S.A.
344. Celulosa de Chihuahua, S.A.
345. Cementos Guadalajara, S.A.
346. Cobre de México, S.A.
347. Compañía Editora Nacional, S.A.
348. Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A.

349. Compañía Industrial Baja California, S.A.
350. Compañía Industrial de San Cristóbal, S.A.
351. Compañía Industrial y Comercial Americana, S.A.
352. Compañía Minera Alsaola y Anexos, S.A.
353. Compañía Minera de Cananea, S.A.
354. Compañía Minera Santa Rosalía, S.A.
355. Consorcio Manufacturero, S.A.
356. Constructora Industrial, S.A.
357. Empaques de Cartón Titán, S.A.
358. Empresas Promotoras en el Estado de Aguascalientes (2).
359. Empresas Promotoras en el Estado de Guerrero (7).
360. Empresas Promotoras en el Estado de Zacatecas (7).
361. Envases Generales Continental, S.A.
362. Fábricas Monterrey, S.A.
363. Ferroaleaciones Teziutlán, S.A.
364. Impulsora de Empresas Turísticas, S.A. de C.V.
365. Impulsora Minera de Angangueo, S.A. de C.V.
366. Industria del Hierro, S.A.
367. Industria Eléctrica de México, S.A.
368. Industria Peñoles, S.A.
369. Industrias Polifil, S.A.
370. Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S.A.
371. Minera Lampazos, S.A. de C.V.
372. Nacional de Refractarios, S.A.
373. Negromex, S.A.
374. Productos Industriales Metálicos, S.A.
375. Productos Tubulares Monclova, S.A.
376. Productora Química de Jalisco, S. A.
377. Promotora del Noroeste, S.A.
378. Química Fluor, S.A.
379. Sacos Sonora, S.A.
380. Terrenos Industriales, S.A.
381. Tubos de Acero de México, S.A.

Subsector Comercial

- 382. Hotel Chulavista de Monclova, S.A.
- 383. Paraíso de Purúa Fuentes Termales, S.A.
- 384. Tiempo, S.A.

VI. SECTOR POLITICA EXTERIOR

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- 385. Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

VII. SECTOR BENEFICIO SOCIAL

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Subsector Salubridad y Asistencia

- 386. Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.
- 387. Centro de Salud Soledad Orozco de Avila Camacho.
- 388. Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho.
- 389. Consejo Nacional de Prevención de Accidentes.
- 390. Dirección de Pensiones Militares.
- 391. Hospital de Enfermedades de la Nutrición.
- 392. Hospital General Manuel Gea González.
- 393. Hospital Infantil de México.
- 394. Hospital Regional de Veracruz.
- 395. Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez.
- 396. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 397. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 398. Instituto Nacional de Cancerología.
- 399. Instituto Nacional de Cardiología.
- 400. Instituto Nacional de Endocrinología.
- 401. Instituto Nacional de Gastroenterología.
- 402. Instituto Nacional de Nefrología.
- 403. Instituto Nacional de Nutrición.

404. Instituto Nacional de Oftalmología.
405. Instituto Nacional de Protección a la Infancia.
406. Instituto Nacional de Urología.
407. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
408. Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.
409. Patronato del Asilo Nicolás Bravo.
410. Patronato de la Casa Hogar Soledad G. de Figaredo.
411. Patronato Francisco Méndez.

Subsector Educación

412. Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.
413. Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.
414. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
415. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
416. Consejo Nacional de Fomento Educativo.
417. Instituto Nacional Indigenista.
418. Instituto Politécnico Nacional.
419. Universidad Nacional Autónoma de México.
420. Colegio de Bachilleres.

Subsector Investigación

421. Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
422. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
423. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
424. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
425. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
426. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Estado de Baja California.

427. Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Subsector Vivienda

428. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
429. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Subsector Trabajo

420. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

VIII. SECTOR FINANCIERO

431. Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A. de C.V.
432. Banco Agrario de La Laguna, S.A.
433. Banco Agrario de Michoacán, S.A.
434. Banco Agrario de Yucatán, S.A.
435. Banco Agropecuario del Centro, S.A.
436. Banco Agropecuario del Noreste, S.A.
437. Banco Agropecuario del Noroeste, S.A.
438. Banco Agropecuario del Norte, S.A.
439. Banco Agropecuario del Occidente, S.A.
440. Banco Agropecuario del Sur, S.A.
441. Banco Agropecuario del Sureste, S.A.
442. Banco Capitalizador de Ahorros, S.A.
443. Banco de Coahuila, S.A.
444. Banco de Colima, S.A.
445. Banco de México, S.A.
446. Banco de Puebla, S.A.
447. Banco de Yucatán, S.A.
448. Banco de Zamora, S.A.
449. Banco de las Artes Gráficas, S.A.
450. Banco del Interior, S.A.
451. Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V.
452. Banco Industrial de Jalisco, S.A.
453. Banco Internacional, S.A.

454. Banco Internacional de Baja California, S.A.
455. Banco Internacional de Tamaulipas, S.A.
456. Banco Internacional del Centro, S.A.
457. Banco Internacional del Fomento Urbano, S.A.
458. Banco Internacional del Noreste, S.A.
459. Banco Internacional del Noroeste, S.A.
460. Banco Internacional del Norte, S.A.
461. Banco Internacional del Sureste, S.A.
462. Banco Internacional Peninsular, S.A.
463. Banco Mexicano, S.A.
464. Banco Mexicano de Nogales, S.A.
465. Banco Mexicano de Occidente, S.A.
466. Banco Mexicano de Puebla, S.A.
467. Banco Mexicano del Sur, S.A.
468. Banco Mexicano de Toluca, S.A.
469. Banco Nacional Agropecuario, S.A.
470. Banco Nacional Cinematográfico, S.A.
471. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.
472. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.
473. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
474. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V.
475. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
476. Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A.
477. Banco Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito, Ahorro y Fideicomiso, S.A.
478. Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
479. Banco Regional Agrícola del Papaloapan, S.A.
480. Banco Regional Agrícola Michoacano, S.A.
481. Banco Regional de Crédito Agrícola de Matamoros, S.A.
482. Banco Regional de Crédito Agrícola de Occidente, S.A.
483. Banco Regional de Crédito Agrícola del Bajío, S.A.
484. Banco Regional de Crédito Agrícola del Grijalva, S.A.

- 485. Banco Regional del Norte, S.A.
- 486. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- 487. Comisión Nacional de Valores.
- 488. Financiera de las Industrias de Transformación, S.A.
- 489. Financiera Internacional, S.A.
- 490. Financiera Nacional Azucarera, S.A.
- 491. Nacional Financiera, S.A.
- 492. Patronato del Ahorro Nacional.
- 493. Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.

4. *Economía, política y empresas públicas*

El Estado que surge tras la revolución del 10, señala un momento de inflexión de las relaciones entre la política y la economía. En efecto, el nuevo Estado emerge como empresario público y como elemento clave, que incide directamente en la orientación del proceso económico.

Si se revisan las políticas económicas puestas en acción por la nueva organización del poder, se verá que éstas han tendido a favorecer al capital, particularmente al nacional, y ello dentro de los marcos establecidos por el sistema imperialista. Lo anterior marca una diferencia crucial respecto al Estado liberal oligárquico. Este tendió, igualmente, a favorecer al capital, pero privilegiando siempre al extranjero. El que las cosas sucedieran así obedeció no sólo a las condiciones económicas —internas y externas— de la época, sino, también, a la incapacidad inherente al Estado liberal oligárquico para sustentarse en bases sociales y políticas más amplias. Efectivamente, el principio oligárquico excluía, por definición, a las clases trabajadoras, del campo y la ciudad, del juego político institucional. Por el contrario, el nuevo Estado opera sobre un dilatado campo de fuerzas, que le permite acordar coaliciones políticas mucho más vastas y heterogéneas; de las que deriva un poder amplificado, que

puede utilizar, tanto para imponer eficazmente su política en lo interno, cuanto para negociar con mayor empuje con las metrópolis imperialistas.

En el capítulo anterior hemos resumido algunos de los principales hechos históricos, ocurridos en la década que corre de 1910 a 1920, y que se hallan en el trasfondo de la reorganización política del país. Entre éstos, cabe recordar los que siguen: a) destrucción del Estado liberal oligárquico, en el año de 1914, por una fusión político-militar de fuerzas populares; b) descomposición, a partir de entonces, del frente antioligárquico —integrado por fuerzas distintas y opuestas—, expresada en el enfrentamiento entre los diversos ejércitos populares; c) surgimiento de una perspectiva de lucha en la que las fuerzas en pugna se equilibraban de modo tal, que la continuación del conflicto sólo podía culminar en la destrucción recíproca o en la intervención militar estadounidense, que sometiera lo que quedara de los bandos encontrados; d) ruptura del empate de fuerzas, merced a la emergencia de una burocracia, militar y política, con pretensiones arbitrales, que se mostró como la única fuerza capaz de intentar la estructuración de una nueva coalición política y de constituir un Estado nacional.

Ahora bien, el establecimiento de una nueva coalición política —que comprendiera a las principales fuerzas sociales y económicas del país—, que ocupara el vacío político generado por la revolución, no fue cosa de un día, ni siquiera de siete. Se presentó como un largo y sinuoso proceso, que se extendió por algo más de veinte años: de 1917 a 1940, aproximadamente.

Pero ¿qué clases y fuerzas sociales pasaron a formar parte de la nueva coalición política, y cómo se estructuró ésta última?

En primer lugar, hay que aludir a la burocracia político-militar, cuya fuente de origen se ubica en la situación de equilibrio catastrófico ya referida. Esta burocracia —a pesar de su heterogeneidad y de su escasa cohesión inicial—, constituyó la fuerza dirigente del nuevo

ensayo, conservando siempre la hegemonía política. En segundo lugar, hay que mencionar a los sectores agrarios, comerciales, industriales y bancarios de la burguesía mexicana; siempre y cuando no hubiera en ellos antecedentes “científicos”, que resultarían incompatibles con la nueva coalición. En tercer lugar, hay que incluir a diversas clases sociales dominadas: la pequeña burguesía, urbana y rural; las capas medias de la población; el proletariado industrial; el proletariado agrícola, y diferentes categorías campesinas. De manera que la fracción imperialista de la burguesía; los “científicos”, y los hacendados, esto es, los principales componentes del antiguo bloque en el poder,¹⁰ quedaron excluidos de la coalición.

La articulación de la nueva coalición política se dio bajo la forma de un arbitraje, ejercido por la burocracia político-militar sobre los diferentes integrantes de la coalición. La burocracia gobernante dibujó de manera corporativa sus canales de comunicación con los diversos “sectores sociales”, reconociendo y organizando —a través de aparatos del propio Estado— a las distintas clases sociales, por ramas específicas de actividad económica, siempre bajo la tutela estatal.¹¹ Con ello, las relaciones entre el nuevo Estado y la sociedad cobraron un perfil distinto al que tuvieron durante la vigencia del Estado liberal oligárquico.

Para dar prueba de lo antes dicho, basta con un par de ejemplos:

Unos cuantos meses después de la promulgación de la Constitución de 1917, se realizó, a instancias del gobierno presidido por Venustiano Carranza, el Primer Congreso Nacional de Comerciantes, en el que se aprobaron las “Bases Generales para la Organización Colectiva del Comercio”; y el 15 de octubre del mismo año, se firmó el acta constitutiva de la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos (CONCANACO). El

¹⁰ Véase el capítulo primero.

¹¹ Los conceptos de corporación y corporativismo se tratarán, con mayor detalle, en el capítulo siguiente.

17 de noviembre de 1917 se reunió el Primer Congreso Nacional de la Industria, y al año siguiente quedó integrada la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Tanto la CONCANACO como la CONCAMIN nacieron como instituciones públicas, autónomas; representantes de los intereses generales del comercio y de la industria nacionales, respectivamente, para fungir como órganos de consulta del Estado.

Paralelamente, y por caminos más abruptos, caudillos nacionales y regionales, impulsaron a una corriente obrera, que fundó en 1918 la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Una serie de pactos y acuerdos entre los dirigentes de esta organización sindical y el gobierno, la convirtieron, en los hechos, en un aparato informal del Estado. Algo similar ocurrió con las ligas agrarias que por aquel entonces proliferaron por todo el país, y que pasaron por un intenso proceso organizativo, con miras a la realización de una reforma agraria.

No es banal reconocer que, además de la estructura corporativa, se mantuvo el sistema democrático representativo, con características tales, que obstaculizaron la organización política de la burguesía, para contender —por medio de su o sus partidos políticos— en las elecciones. De manera que, en la práctica, el juego electoral abierto, quedó restringido a la burocracia en el poder y a las clases dominadas que formaron parte de la nueva coalición política. Esta arquitectura electoral implicó, como es claro, el tutelaje de las clases oprimidas por parte de la burocracia político-militar; haciendo del sistema democrático representativo un monopolio exclusivo de esta categoría social.

Por ello, la historia de los partidos políticos de los años veinte —Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Partido Laborista Mexicano (PLM), Partido Nacional Agrarista (PNA), Partido Nacional Cooperativista (PNC), y demás partidos estatales y regionales—, no es sino la historia de las alianzas habidas entre la burocracia gobernante y las diversas clases sociales dominadas y, al propio

tiempo, la historia de los conflictos que se presentaron entre los distintos grupos —militares y civiles—, que integraban a la misma burocracia.¹² Lo mismo puede afirmarse del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que rigió de 1929 a 1928; del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), vigente de 1938 a 1946, y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que sustituyó al anterior y que impera en nuestros días. Desde luego, estos tres últimos organismos nacionales funcionaron sobre bases diferentes a las que caracterizaron a los nombrados inicialmente.

Empero, la piedra angular de la nueva organización política la constituyó el Presidente de México, a quien —como ya se ha visto— la Constitución de 1917 otorgó facultades poco menos que dictatoriales. Además, con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, en 1931; la expedición del Código Agrario, en 1934, y la creciente intervención del Estado en la economía, a partir de entonces; el titular del Poder Ejecutivo Federal logró captar fuerza suficiente para consolidar a la nueva coalición política y al Estado, bajo su hegemonía y dirección.

El presidencialismo mexicano —y la difusión de su imagen legitimadora—, se antojan como metáfora de lo que Marx definió como bonapartismo y Gramsci llamó cesarismo.¹³ “Pero si el cesarismo expresa siempre la solución ‘arbitral’, confiada a una gran personalidad, de una situación histórico-política caracterizada por un equilibrio de fuerzas con una perspectiva catastrófica, no siempre tiene el mismo significado histórico. Puede haber un cesarismo progresivo y uno regresivo, y el significado exacto de toda forma de cesarismo sólo puede reconstruirse, en última instancia, a base de una historia concreta, no de un esquema sociológico. El cesarismo es progresivo cuando su intervención ayuda a las fuerzas progresivas a

¹² Véase: Vicente Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, Edición del Autor, México, 1954, segundo tomo, *passim*.

¹³ Carlos Marx, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, en *Obras Escogidas*, Ediciones Lenguas Extranjeras, Moscú, 1955, Vol. I, pp. 246-352.

trunfar, aunque sea con ciertos compromisos y con ciertas limitaciones de la victoria; es regresivo cuando su intervención ayuda a triunfar a las fuerzas regresivas, aunque también sea con ciertos compromisos y limitaciones (cabe decir, sin embargo, que dichos compromisos y limitaciones tienen en este caso un valor distinto a los del caso anterior)".¹⁴

A simple vista y sin retoques, puede afirmarse que el presidencialismo mexicano tuvo un contenido progresivo —aunque oscilante y pendular por naturaleza—, de 1915 a 1940; y regresivo, de 1940 a la fecha. En efecto, durante los primeros veinticinco años el "cesarismo" mexicano tejió la urdimbre de una coalición política que le permitió batir a las antiguas fuerzas oligárquicas; reorganizar las relaciones existentes entre el capital y el trabajo; llevar a cabo una masiva reforma agraria; destruir a los enclaves imperialistas que actuaban en la economía nacional, y garantizar formas de organización, participación y acción políticas a las clases sociales oprimidas. De especie diferente —a pesar de las apariencias— ha sido el contenido del presidencialismo de los últimos treinta años. Ciertamente, remodelada la estructura económica, social y política del país —hacia 1940—, se pasó a un reajuste de las relaciones políticas existentes entre los componentes de la coalición; consistente en favorecer de manera casi *exclusiva* a los sectores de la burguesía, dentro del contexto de un ambicioso propósito industrializador. Se conservaron, por supuesto, los símbolos del tiempo pasado, pero se reprimieron sistemáticamente los intereses económicos y políticos de las clases trabajadoras del campo y la ciudad. Ello se vio facilitado por el hecho de que las masas agrarias y obreras, movilizadas en la primera etapa, habían sido encuadradas en aparatos de control del Estado; tales como: la Central Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares

¹⁴ Antonio Gramsci, *La política y el Estado moderno*, Ediciones Península, Barcelona, 1971, pág. 125, "El cesarismo".

(CNOP); que conjuntamente conforman al partido estatal (PRI).

Este viraje tiene su explicación en la naturaleza finalmente antagónica de las principales clases sociales presentes en la coalición; la burguesía y el proletariado, y no en las “prevaricaciones de los gobernantes”, por escandalosas que éstas hayan sido. Igualmente, se debe a las nuevas modalidades de la reproducción internacional del capital, que se dieron desde el término de la Segunda Guerra Mundial, y que permitieron al imperialismo absorber, en escala creciente, a los aparatos estatales de los países capitalistas dependientes.

Para evitar confusiones, hay que aclarar que con la imposición —en la década de los cuarenta— del esquema corporativo de la “unidad nacional”, la situación de equilibrio catastrófico que vivía el país se alteró radicalmente, pasando México a una etapa de relativa estabilidad política que, a finales de la década pasada, perdió ciertamente mucho de su veracidad.

No es ocioso advertir que el carácter y las mudanzas de la coalición de fuerzas reseñada, pueden leerse en la historia de las empresas públicas y de la política económica del Estado. También hay que recalcar que, conforme se fue estableciendo y consolidando la nueva coalición política, se dio una expansión correlativa de las funciones del Estado y un aumento palpable de su poder propio. Todo ello se proyectó en una determinada intervención del Estado en la economía, que a continuación se precisará.

5. Significado de las empresas públicas

En realidad, y de un modo general, buena parte de las medidas legislativas constituyen una intervención del Estado en la vida económica, puesto que delimitan las condiciones en las que se establecen las relaciones sociales de producción y de cambio. Sin embargo, cuando habla-

mos de la intervención estatal en el sistema económico, no lo hacemos en un sentido tan amplio. No nos referimos sólo a la legislación sino a la política económica del Estado; a la acción directa de éste: nacionalización de los recursos naturales y de ciertos monopolios extranjeros; implantación de medidas proteccionistas para la producción nacional; exención de impuestos a las empresas registradas como nacionales, bajo determinadas condiciones; control sobre el volumen y el ritmo de las entradas y salidas de capital foráneo; reglamentación de precios y salarios; creación de instituciones gubernamentales para estimular y orientar la inversión privada; formación de empresas estatales o de participación estatal; realización de inversiones de capital público en obras de infraestructura; oferta de estímulos fiscales, monetarios y tecnológicos a los empresarios; control de la banca y el crédito nacionales; organización del comercio interior y exterior; y, en general, política fiscal, educativa y de empleo. Desde luego, lo que más atrae nuestra atención es que la acción directa del Estado adopte la forma empresarial, con todas las implicaciones que de ella se derivan. Así, pues, ¿cuál es el significado de las empresas públicas en el México actual?

Ante todo, hay que reconocer que la constitución de un Estado fuerte, en lo político y en lo económico, parece ser una condición exigida por el desarrollo capitalista, tardío y subordinado. Así, por ejemplo, a pesar de las manifiestas diferencias existentes entre el Estado brasileño y el mexicano, en ambos casos se observa una clara tendencia hacia el reforzamiento del poder y de las funciones del aparato estatal. Las fórmulas concretas difieren mucho, por supuesto, tanto como las coaliciones políticas que están actuando en cada caso, pero ello no invalida la tendencia señalada. De manera que la emergencia del Estado patrón está, en parte, determinada por el propio desarrollo capitalista dependiente. De otra parte, el Estado capitalista —en la era del capital monopolista— tiende a asumir una serie de actividades empresariales, lo

mismo en las metrópolis que en las dependencias. Empero, la acción empresarial del Estado se observa de una forma mucho más acusada justamente en los Estados capitalistas atrasados y subordinados.

A continuación destacaremos algunos puntos que nos han parecido esenciales, en un primer análisis de la naturaleza de las empresas públicas en México.

Uno

Al estudiar la lista de las empresas estatales se puede ver que se trata de un *conglomerado con un alto grado de heterogeneidad*.

Por ejemplo, el sector público produce bienes y produce servicios. A su vez, tanto entre los bienes como entre los servicios que ofrece, encontramos una amplísima variedad, una enorme gama de éstos. Algunos de ellos son estratégicos, otros no lo son. No tienen la misma importancia el Banco de México, Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, la industria siderúrgica o la CONASUPO que, para poner un caso, las 45 Juntas Federales de Mejoras Materiales.

De manera que para poder evaluar el significado de las empresas públicas se requiere cribar cuidadosamente la lista que aquí presentamos, separando a aquellas que resultan de relevancia primordial de aquellas otras que apenas si tienen un sentido contingencial. Todo ello, sin perder de vista al conjunto de las empresas públicas, pues su propia heterogeneidad tiene —como más adelante se verá— varias explicaciones.

Dos

El conglomerado que constituyen las empresas públicas tiene una *historia*. En ella están inscritas las líneas centrales de las políticas económicas que el Estado ha seguido durante los últimos cincuenta años, y el papel que en éstas ha tocado cumplir a la acción empresarial

del propio Estado. Es a la luz de esta dinámica histórica que puede rastrearse la evolución del conglomerado de las empresas públicas, y ponderarse el peso específico que ha tenido cada una de ellas en relación al conjunto de las empresas estatales y a la política económica de cada momento.

De 1920 —cuando la nueva administración pública inicia su estabilización— a 1930 —cuando empiezan a sentirse en México los efectos de la crisis internacional de 1929—, el Estado impulsa la construcción de una nueva infraestructura, institucional y material, que da lugar a la creación de los siguientes organismos: Banco de México, S.A. (1925); Comisión Nacional de Irrigación (1925); Comisión Nacional de Caminos (1925), y Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. (1926).

Con la fundación de la banca pública el Estado se impone como el ente más importante de todos cuantos participan en el mercado de capitales. Por medio de su intervención directa —a través de los bancos estatales y de la inversión social—, así como por su acción indirecta —mediante leyes y decretos que reglamentan el mercado de capitales—, el poder público se halla en condición de realizar una selección cualitativa del crédito bancario y de regular el empleo de los fondos que se encuentran en poder de instituciones de crédito privadas, para dar prioridad a las actividades productivas, en detrimento de las meramente comerciales y de especulación.

La Comisión Nacional de Irrigación fue el primer paso para la construcción de distritos de riego, que más tarde serían atendidos por el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Por su parte, la Comisión Nacional de Caminos inició la construcción de las carreteras México-Pachuca, México-Puebla, México-Acapulco y México-Toluca. Esto es, los primeros caminos petrolizados que partían del centro a la periferia, como expresión de la paulatina consolidación de la nueva coalición política y de su centro de asiento.

La acción empresarial del Estado en el terreno de la

infraestructura, muestra en este período un carácter intensivo y expansivo; generando una gran cantidad de efectos radiales sobre el conjunto de la economía, y auspiciando la recuperación de los índices económicos que, de 1910 a 1920, se habían ido a pique. De 1925 en adelante, los indicadores económicos rebasan ya los niveles que habían alcanzado antes del estallido de la revolución. Pero no se trata de un simple retorno a la situación anterior a la guerra civil. En efecto, el Estado en formación asume modalidades novedosas de acción, y grupos y clases sociales emergentes se benefician de ellas. Por ejemplo, las obras públicas generan una nube de empresas constructoras, que obtienen contratos del gobierno y sus organismos gracias a la pertenencia de sus propietarios a la "familia revolucionaria", o a su cercanía con los nuevos detentadores del poder político. Algo similar ocurre con las obras de riego construidas en aquel entonces. Estas benefician de manera directa a miembros o familiares de los integrantes de la burocracia política, dando origen —como en el caso del famoso "Grupo Sonora"— a una nueva burguesía agro-industrial y hasta bancaria. El funcionamiento del Banco Nacional de Crédito Agrícola es, también, ilustrativo de esta pauta. "La ley del banco fue concebida para hacer préstamos de avío y refaccionarios a las sociedades de crédito formadas por ejidatarios, pequeños, medianos y grandes propietarios... (pero) De conformidad con mis noticias los créditos a los propietarios privados superaron en mucho a los créditos concedidos a los ejidatarios."¹⁵

El impacto de la crisis del 29, aunado a la efervescencia social y política interna, hace de 1931-1932 años críticos, que encuentran su expresión en la modificación de la política económica anterior y en la expansión de la actividad empresarial del Estado. El campo de la acción pública directa se extiende como un abanico abierto, que va mucho más allá de la provisión de una infraestructura

¹⁵ Jesús Silva Herzog, *Una vida en la vida de México*, Editorial Siglo XXI, México, 1972, págs. 96-97.

básica. Esta continúa siendo entendida, pero como uno de los muchos frentes de la variada intervención del Estado. Veámos ahora algunos de los organismos públicos que surgen en el periodo que corre de 1933 a 1940: Nacional Financiera, S.A. (1933); Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro —antecedente del ISSTE— (1933); Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (1933); Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1935); Petróleos de México, S.A. (1935); Productora e Importadora de Papel, S.A. —PIPSA— (1935); Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936); Comisión Federal de Electricidad, S.A. (1937); Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. —expropiación por razones de utilidad pública de la parte que pertenecía a particulares— (1937); Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. —CEIMSA hoy CONASUPO— (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937); Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S.A. —reorganizado en 1941 como Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. (1937); Aseguradora Mexicana, S.A. (1937); Petróleos Mexicanos, S.A. —expropiación a compañías extranjeras, por causa de utilidad pública— (1938); Comisión de Fomento Minero, (1939).¹⁶

El camino elegido para continuar la actividad empresarial del Estado fue, en el periodo 1933-1940, el de que éste tomara en sus manos los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía nacional, para utilizarlos como palanca promotora del desarrollo de todas las ramas de la producción y de la soberanía nacional. Además, esta política reposó en una alianza de clases en la que, al tiempo que el sector dirigente de la burocracia y del gobierno lograba la consolidación de un

¹⁶ Una visión histórica de las transformaciones sufridas por el conglomerado de las empresas públicas, hasta 1955, puede encontrarse en: William Patton Glade, Jr. *Las empresas gubernamentales descentralizadas*. En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. XI, Núm. 1, México, enero-febrero-marzo de 1959.

Estado —en ese momento revolucionario—, se realizaban importantes intereses clasistas de obreros y campesinos. Para dar peso a este argumento convendría recordar las condiciones en las que se expropiaron los ferrocarriles y la industria petrolera; el respeto del gobierno cardenista a la huelga de los trabajadores de la industria pesada de Monterrey, así como el desenlace de esta última; la aplicación, en todo momento, de la *Ley Federal del Trabajo*; la tolerancia del régimen a la formación de una organización central de los trabajadores industriales, y, en un tiempo, a la integración de las milicias obreras. Por lo que respecta a los trabajadores del campo, sería ocioso abundar aquí en las implicaciones de la reforma agraria cardenista.

Empero, dado el carácter capitalista del país, el impulso que recibe la economía en su conjunto como resultado de la acción estatal, fortalece a una burguesía que ávidamente aprovecha los estímulos gubernamentales, a la vez que se opone a las reformas económicas, políticas y sociales, y, muy particularmente, a la actividad empresarial del Estado, que —paradójicamente— le permite desarrollarse. De cualquier manera, no toda la burguesía discrepa del gobierno. Aquellos sectores de la burguesía mexicana que estaban ya bien constituidos al iniciarse la revolución de 1910 —en Puebla, Tlaxcala, Orizaba, Monterrey, Chihuahua y el Distrito Federal—, asumen actitudes beligerantes frente al gobierno. Algo similar ocurre, como es claro, con la fracción imperialista de la burguesía; asentada en la minería, el petróleo, los ferrocarriles, la generación y el suministro de electricidad, los servicios públicos, y las compañías aseguradoras. Muy otra es, sin embargo, la conducta de los grupos y sectores de la burguesía mexicana que emergen a raíz de la revolución. Aunque a la larga los intereses de estos nuevos grupos tenderán a fundirse con los de los sectores más añejos de la burguesía, en un principio —los treinta y los cuarenta— dichos nuevos grupos tienen un papel

funcional, como "quinta columna" de la burocracia dentro de la burguesía.^{17 18}

Lo cierto es que, políticamente hablando, las fuerzas sociales se van polarizando acelerada y tajantemente y, hacia 1939, México se encuentra de nuevo ante el espectro de la guerra civil. Entretanto, la iniciación de la Segunda Guerra Mundial, en ese mismo año, impone una coyuntura que impacta, inmediatamente, el curso de la pugna social interna.

Ya para entonces el Estado no sólo controla directamente los sectores más importantes de la economía —petróleo, ferrocarriles, electricidad, banca, agricultura—, sino que simultáneamente despliega una acción indirecta, por medio de diversas leyes, controles, subsidios y aranceles. En este segundo campo, el de la acción indirecta, conviene mencionar algunas disposiciones legales, entre ellas, la *Ley de Saturación Industrial* (1936).¹⁹ Este documento faculta al Poder Ejecutivo Federal para mantener el equilibrio entre ganancias, salarios y precios; mediante la regulación de la expansión de la industria, para evitar la competencia ruinosa, conservar materias primas escasas, garantizar las fuentes de trabajo y los intereses de los consumidores. La Ley autoriza al gobierno a dirigir las nuevas inversiones, impidiéndoles que vayan a ciertas actividades industriales. De otra parte, las leyes normativas de los subsidios y las concesiones, junto con el sistema aduanero, permiten al gobierno otorgar ventajas e incentivos para orientar la inversión privada a las ramas de actividad industrial deseadas. Así, a través de la combinación de todos estos mecanismos, el gobierno

¹⁷ Véase: Sanford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, University of California Press, Berkeley & Los Angeles, 1954, págs. 21-23 (Mosk reseña las circunstancias en las que aparece lo que el llama el "Nuevo Grupo" (CANACINTRA), y describe con algún detalle su relación con el gobierno, así como sus puntos de desacuerdo con elementos burgueses anteriores).

¹⁸ Véase: Frank R. Brandenburg, *The making of modern Mexico*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1964, págs. 267-271.

¹⁹ Sanford Mosk, *op. cit.*, págs. 97-98.

se halla en buena condición de canalizar la inversión privada.

La situación creada por la Segunda Guerra Mundial, aunada al momento político interno, se expresa en una reorientación de la política económica gubernamental y de las funciones del agregado de las empresas públicas. Dicha política se extiende de 1940 a 1945, y difiere sustancialmente de la del periodo anterior. Ella consiste, básicamente, en consolidar la "paz social" y promover la industrialización de México.

En el periodo de la guerra el agregado de organismos públicos se ve acrecentado con los siguientes: Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. —hoy CONASUPO— (1941); Instituto Mexicano del Seguro Social (1942); Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. (1942); Altos Hornos de México, S.A. (1942); Fundiciones de Hierro y Acero, S.A. (1942); Cafés de Tapachula, S. de R.L. de C.V. —hoy Beneficios Mexicanos de Café, S. de R.L. de C.V.— (1942); Compañía Carbonífera Unida de Palau, S.A. (1943); Cobre de México, S.A. (1943); Guanos y Fertilizantes de México, S.A. (1943), y Sosa Texcoco, S.A. (1944).

En 1940 se reorganiza a la Nacional Financiera, S.A., para convertirla en la principal promotora de la industrialización del país. Esta trabaja, en adelante, en contacto con el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda, y actúa como intermediaria entre el propio gobierno federal, los inversionistas nacionales y foráneos. Coloca bonos para captar los recursos de pequeños ahorradores; obtiene préstamos de la banca extranjera —particularmente del *Export Import Bank* (EXIMBANK)—, y selecciona, avala y promueve las nuevas inversiones industriales.

La guerra provoca un auge de la economía mexicana, pues los Estados Unidos requieren innumerables productos que México puede suplirles; dada la base agrícola, industrial y financiera lograda en el periodo 1933-1940. La demanda exterior de materias primas y manufacturas,

cuyo abastecimiento se hace casi sin competencia; los múltiples créditos norteamericanos; la sustitución de importaciones por artículos de fabricación nacional; la ampliación del mercado interno, y la acumulación de reservas monetarias susceptibles de emplearse en los proyectos de expansión de la planta productiva, posibilitan el avance de una costosa "revolución industrial", cuyos efectos sociales se encargan de paliar organismos como la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Ya para entonces las obras de infraestructura se estabilizan y dejan de tener su importancia expansiva previa, y, en general, el aparato productivo del Estado es refuncionalizado para beneficiar de manera casi exclusiva a la empresa privada. Durante la guerra se utiliza al máximo la capacidad instalada de la planta industrial existente, y quien lleva la peor parte en ello es la planta industrial estatal. Por ejemplo, los ferrocarriles hacen tres turnos en un día de trabajo, pero con tarifas tan bajas —mecanismo que se aplica para transferir excedentes del sector público al privado— que se empieza a conformar la situación deficitaria de una empresa que hasta entonces operaba con buenos márgenes de rentabilidad. El hecho es que se consume el equipo rodante y las propias vías; que se descapitaliza a una empresa estatal.²⁰ Algo similar sucede con PEMEX y con la CFE, aunque en un grado mucho menor.

En 1941 se expide la *Ley de Industrias de Transformación*, en la que se formaliza la protección estatal a las nuevas industrias, atribuyendo al Secretario de Economía Nacional el poder para eximir las de impuestos y derechos aduanales.²¹ En diciembre de ese mismo año, se crea la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), como institución pública, autónoma y con personalidad jurídica, que se integra con todas aquellas empresas industriales que no están agru-

²⁰ Véase: Carlos Villafuerte, *Ferrocarriles, F.C.E.*, México, 1959, *passim*.

²¹ *Diario Oficial*, 13 de mayo de 1941.

padas en cámaras específicas, establecidas de acuerdo con la ley. La CANACINTRA agrupa a los nuevos sectores de la burguesía mexicana —ya mencionados—, que se ven engrosados con el nacimiento de cientos de industrias durante la guerra.

Como medida de guerra, en 1944 se establece que las industrias debían ser, en un 51%, de capital nacional, y en la misma fecha se promulga la *Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica*, que, en esencia, faculta al gobierno para señalar prioridades de producción, distribución y venta de productos, en concordancia con el interés público.²² Igualmente, en 1944, se funda la Comisión Federal de Fomento Industrial, señalándosele como función la de planear, financiar, organizar y establecer aquellas empresas necesarias para la industrialización integrada del país, que no habían sido creadas por los particulares. Se dice, de manera expresa, que el Estado sustituiría *temporalmente* a los capitalistas privados, en áreas determinadas.

En 1946 se da principio a otra etapa de la historia de las empresas y organismos públicos, que corre hasta 1960, aproximadamente. Este periodo es regido por una política económica, imprevisora y coyuntural, que oculta, sin embargo, una coherente lógica interna. Esta descansa en el firme propósito de nutrir —sin cortapisa alguna— la expansión de las empresas privadas, nacionales y extranjeras; mediante un financiamiento inflacionario del gasto y de la inversión pública —emisión monetaria—, a través de la adopción de medidas impositivas de corte regresivo, y por medio de las devaluaciones y la inestabilidad cambiaria. Dentro de ésta óptica, aun la acción paliadora, que ciertas empresas y organismos públicos desempeñan sobre los escandalosos efectos que tal industrialización provoca entre las clases trabajadoras del campo y la ciudad, es francamente descuidada; por lo menos,

²² Javier Barros Valero, *Las empresas públicas. El caso de México*, UNAM-FCPS, Tesis de licenciatura, capítulo III, pág. 22.

hasta las grandes conmociones sociales de los años 1958 y 1959.

Después de la Segunda Guerra Mundial se reanuda el énfasis en las obras de infraestructura, aunque éstas sean de un tipo diferente al anterior. Efectivamente ya, cuando el proceso de industrialización se encuentra en su fase avanzada, hacia 1950, con el desenvolvimiento de la industria de bienes de consumo duradero —automóviles, aparatos electro-domésticos, línea blanca, industria química, etc.—²³, es un tipo distinto de infraestructura que se requiere. Por ejemplo, los ferrocarriles ya no vuelven a experimentar una expansión como la que tuvieron hasta la iniciación de la guerra, y en su lugar, proliferan los puentes y los caminos, ligados a la industria automotriz. Debe resaltarse que en esta época se establecen las primeras comisiones fluviales, promotoras del desarrollo regional: Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec (1947).²⁴

Otro cambio importante estriba en que el Estado desacelera la creación de nuevas empresas productivas públicas, en tanto que absorbe, cada vez más, empresas privadas ya existentes. Estas últimas, al entrar en dificultades de operación, son adquiridas por el gobierno. Ello, como es claro, contribuye a aumentar la de por sí ya compleja heterogeneidad del conglomerado de las empresas estatales. De otra parte, las empresas públicas estratégicas son subordinadas al interés inmediato y exclusivo de la empresa privada, y financiadas en escala creciente por la banca extranjera: *Export Import Bank* (EXIMBANK); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los créditos que dichos organismos financieros multilaterales otorgan, están condicionados a la “buena

²³ Véase: José Luis Ayala Espino *et al*, *La dialéctica de la industrialización en México*, UNAM-ENE, Tesis de licenciatura, 1972, capítulos III y IV.

²⁴ Elinore M. Barrett, *La cuenca del Tepalcatepec*, Sep/setentas, México, 1975, Vol. II, capítulo 3.

conducta" de los gobiernos que los reciben; dentro de los marcos de la guerra fría. Además, tales créditos se conceden para proyectos de "desarrollo", previamente aprobados, ajustados y hasta diseñados por las mismas instituciones. Ello produce una desnacionalización en la toma de las decisiones de política económica por parte del Estado.²⁵

Desde luego, un aspecto medular de la política económica estatal consiste en garantizar un mercado cautivo a la industria, mediante la confección e imposición de un complicado sistema proteccionista. Es así, que en febrero de 1946 se promulga la *Ley de Fomento de Industrias de Transformación*, con miras a crear condiciones de invernadero a los cientos de industrias surgidas durante la guerra. Dicha disposición legal tiene su antecedente inmediato en la *Ley de Industrias de Transformación*, de abril de 1941, y es una ampliación refinada de la política de subsidios contenida en dicho documento. De esta suerte, la exención de impuestos, la protección aduanal y el relajamiento de las normas de calidad y de competencia, se conjugan con la oferta de una fuerza de trabajo abundante, y barata,²⁶ para el fomento de la

²⁵ En 1943 se reúnen en la frontera mexicano-norteamericana los presidentes Manuel Avila Camacho y Teodoro Roosevelt. Como resultado de esta entrevista y por razones de colaboración durante la guerra, se forma una comisión mixta, mexicano-norteamericana. Esta hace una serie de estudios y de proposiciones de carácter económico. Ya en los cincuenta la Comisión Mixta rinde un informe muy vasto, en el que se detectan los "cuellos de botella" de la economía mexicana. Pues bien, muchas de las propuestas de dicho informe serán posteriormente asumidas por los organismos financieros multilaterales; esto es, concederán créditos para esos proyectos y no para otros. Véase: Combined Mexican American Working Party: *The Economic Development of Mexico*, Published by the International Bank for Reconstruction and Development, The John Hopkins Press, Baltimore, 1953.

²⁶ Véase el Pacto Obrero-Patronal, firmado por la CTM y la CANACINTRA, del cual surgen las Comisiones de Avenimiento Obrero-Industrial; que sirven como base para la creación del Consejo Nacional de Economía. El susodicho pacto se signa en abril de 1945.

empresa privada. Como corolario de lo anterior, se crea un nuevo tipo de empresa extranjera, para actuar dentro de un mercado protegido.

De 1946 a 1960 se suman al sector público de la economía, entre otras, las siguientes empresas: Ayotla Textil, S.A. (1946); Cía. Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A. (1946); Banco Nacional Monte de Piedad (1946); Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. (1946); Depto. de la Industria Militar (1947); Banco Nacional Cinematográfico, S.A. (1947); Ingenio Independencia, S.A. (1947); Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1947); Industria Petroquímica Nacional, S.A. (1949); Henequén del Pacífico, S.A. de C.V. (1950); Patronato del Ahorro Nacional (1950); Empacadora Ejidal, S.A. de C.V. (1951); Comisión del Río Fuerte (1951); Comisión del Ric Grijalva (1951); Diesel Nacional, S.A. (1951); Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V. (1951); Maíz Industrializado, S.A. (1951); Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V. —denominación anterior Cía. del F.F.C.C. Sud Pacífico de México— (1952); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. (1952); Cía. Minera La Florida de Múzquiz, S.A. (1952); Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A. (1952); Ingenio Rosales, S.A. (1953); Operadora Textil, S.A. de C.V. (1953); Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. (1953); Banco Nacional de Transportes, S.A. (1953); Comercial Mexicana, S.A. de C.V. (1954); Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. (1954); Sales y Alcalis, S.A. (1955); Comisión Nacional de Seguros (1956); Zincamex, S.A. (1956), y La Perla, Minas de Fierro, S.A. (1957).²⁷

En suma, el Estado mantiene constantes sus esfuerzos por incrementar la acumulación del capital. No sólo crea economías externas en base a la ampliación de la infraestructura existente, sino que también impulsa a las em-

²⁷ Para una cronología de las empresas públicas véase: *El perfil de México en 1980*, Vol. I, Editorial Siglo XXI, México, 1970. Apéndice, Cuadro A-3, "México: organismos y empresas establecidas por el sector público" (Por decenios), págs. 192-199.

presas agrícolas e industriales privadas, mediante la oferta de fondos prestables del sistema financiero público. Protege a las industrias con aranceles cada vez más altos y con un mayor número de mercancías sujetas a los permisos de importación. Presiona para conservar prácticamente constantes los costos de la fuerza de trabajo. Permite la elevación de precios, y coadyuva al alza de las utilidades de las empresas particulares. Todo ello redundando en un dinámico proceso de inversión y en un descontento social creciente.

Hacia 1960 dicha política es alterada parcialmente, originando lo que eufemísticamente se ha denominado "desarrollo estabilizador". En realidad, el desarrollo estabilizador no es sino la continuación de la política anterior por otros medios. El financiamiento deficitario de la actividad estatal deja de descansar en la emisión monetaria inflacionaria, para reposar en créditos del exterior y en la canalización hacia el sector público de ahorros genuinos, captados por sociedades financieras y bancos hipotecarios, a través de la mecánica del depósito legal. Una vez en manos del sistema financiero público, dichos fondos son recanalizados en beneficio de la "iniciativa privada".

Lo cierto es que de 1960 a 1970 se vive una inflación reducida, una estabilidad cambiaria y un crecimiento más rápido de la economía mexicana. Esta expansión gira ya en torno a la gran empresa monopólica —nacional y extranjera—, productora de bienes de consumo durable, para las capas medias de la población.²⁸ La estabilidad de precios auspicia un auge impresionante del sistema financiero, público y privado, cuya tasa de crecimiento durante la década 1960-1970 es más de dos veces mayor que la del producto nacional bruto. Igualmente, durante el periodo de relativa estabilidad de precios se observa un ligero aumento de las percepciones reales de los tra-

²⁸ Véase: Bernardo Sepúlveda Amor *et al*, *Las empresas transnacionales en México*, El Colegio de México, México, 1974, *passim*.

bajadores, que habían seguido una curva descendente desde la Segunda Guerra Mundial.

Dentro de los marcos del desarrollo estabilizador cumplen las empresas y los organismos públicos funciones muy semejantes a las del período 1945-1960; con la salvedad de que, tanto en el gasto como en la inversión pública, se vuelve a prestar atención —aunque relativa— a las demandas sociales: IMSS, ISSSTE, INPI, CONASUPO, etc. Veamos a continuación algunos de los organismos y empresas creados por el gobierno federal en la década 1960-1970: Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado —ISSSTE— (1960); Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. (1960); Instituto Nacional de Protección a la Infancia —INPI— (1961); Siderúrgica Nacional, S.A. —denominación anterior, Toyoda de México, S.A.— (1961); Cía. Nal. Distribuidora de Subsistencias Populares —CONASUPO— (1961); Azucarera de la Chontalpa, S.A. (1961); Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (1961); Administradora Inmobiliaria, S.A. (1963); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963); Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. (1963); Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (1963); Banco Nacional Agropecuario, S.A. (1965); Bancos Agropecuarios —del Noreste, del Noroeste, del Norte, de Occidente, del Sur y del Sureste— (1965); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965); Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V. (1967); Industrial de Abastos (1967); Sistema de Transporte Colectivo (1967); Siderúrgica Las Truchas (1969), y Algodonera Comercial Mexicana, S.A. (1969).

A partir de 1970 México se incorpora de lleno a la inestabilidad del mundo capitalista actual. Hasta ese año, a diferencia de lo que ocurría a nivel mundial desde 1965 —cuando los rasgos de la crisis internacional comenzaban ya a insinuarse con cierta claridad—, la economía mexicana había conservado las características básicas de lo que dio por llamarse el “milagro mexicano”. Empero, ya en 1971 la crisis internacional impone su presencia en el

país, y se conjuga con la pérdida de eficacia de los mecanismos que sostuvieron al "desarrollo estabilizador". El resurgimiento de las presiones inflacionarias en 1970 y la contracción económica de 1971 delatan la ruptura de la unidad de elementos que conformaron la política económica del decenio anterior.²⁹

En efecto, la política gubernamental, orientada a beneficiar de manera inmediata a los capitalistas mediante una carga fiscal mínima y bajos precios y tarifas por los bienes y servicios que el Estado les vende, condujo a un déficit creciente del sector público y a una crisis financiera de las empresas estatales más importantes. De otra parte, el crecimiento industrial dependiente, junto con la debilidad de las exportaciones mexicanas, derivó en un déficit —también en aumento— de la balanza comercial y de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta situación se vio aún más agravada, debido a la continua y creciente remisión de ganancias, regalías e intereses, obtenidos por el capital extranjero invertido en México.

Como se ha tratado antes, la capacidad del Estado para actuar directamente como ente económico dependió, de 1960 a 1970, de los créditos y de la inversión extranjeros; que fueron útiles para subsanar la debilidad en la exportación de mercancías y la magra base impositiva. Sin embargo, hoy en día dichos factores, en un tiempo equilibradores, se han transformado en su opuesto; ampliando y retroalimentando el déficit externo y la crisis fiscal.

A esta múltiple vertiente de dificultades económicas se añan las contradicciones de un sistema político, que muestra, también, síntomas de desgaste y de pérdida de eficacia.

Los datos anteriores constituyen el marco general, dentro del cual el gobierno esboza una nueva política eco-

²⁹ Rolando Cordera, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México". En: *Cuadernos Políticos*, No. 2, octubre-diciembre de 1974, pág. 45.

nómica y pretende realizar ciertos ajustes en su acción empresarial. Dicha política está orientada a alcanzar dos objetivos principales: 1) La elevación del nivel de productividad del sistema en su conjunto, a través de la modernización de los sectores agrícola e industrial, para convertir al país en exportador de productos industriales, 2) La expansión y el robustecimiento del aparato estatal, mediante la revisión gradual de la política económica —especialmente la política fiscal—; la ejecución de una reforma administrativa que dé una mayor racionalidad y eficiencia al Estado, y la redefinición de las relaciones existentes entre el poder público y las diversas fracciones de la burguesía, con miras a agilizar un aparato industrial muy costoso y parasitario que depende en gran medida, para su crecimiento, de la acción del Estado.³⁰

Un proyecto de esta naturaleza implica una serie de reformas, cuya implementación condiciona la reestructuración de las alianzas de clase y de fracciones de clase en el propio bloque en el poder. A futuro se observan dificultades para que el Estado lleve adelante una política para toda la burguesía, sin privilegiar en ella a la fracción monopolista del capital, en detrimento de las fracciones más débiles, atrasadas y parasitarias de la burguesía. Así, la modernización del sistema económico y el fomento de las exportaciones industriales exigen la revisión del proteccionismo aduanal, y presionan para asignarle un nuevo papel a la Nacional Financiera, al tiempo que se crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). A los mismos propósitos obedecen los estímulos otorgados a la exportación; la institución del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); la expedición de la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera*, con la que se pretende conferirle el papel de exportador al capital extranjero; y el decreto presidencial que crea las unidades económicas de fomento, verdadero

³⁰ *Punto Crítico*, "Notas para el estudio de la coyuntura mexicana" (Primera Parte), Año II, No. 19, agosto de 1973, pág. 31.

llamado a la fusión de empresas, a la formación de grandes consorcios privados, capaces de imprimir un nuevo dinamismo a la economía y de competir en los mercados externos. El fortalecimiento del Estado obliga, también, a reestructurar las relaciones existentes entre éste y la burguesía. Por ejemplo, la revisión de la política fiscal y la elevación de los precios y las tarifas de los bienes y servicios producidos por el Estado, tienden a afectar a los pequeños y medianos capitalistas, los menos capacitados para sufragar los nuevos gastos. Así pues, todas estas reformas implican una reorganización promonopólica del sector industrial, con el consecuente desplazamiento gradual de los pequeños y medianos empresarios.

Como corolario de lo anterior se empiezan a notar ciertos cambios, en lo que respecta a las empresas y los organismos públicos. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes: 1) El Estado vuelve a impulsar importantes empresas productivas, tal es el caso de la Siderúrgica "Lázaro Cárdenas-Las Truchas" y del Consorcio Minero "Benito Juárez-Peña Colorada". 2) Se revisan y elevan los precios y las tarifas de algunas de las empresas públicas más importantes: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México. 3) Se instala la infraestructura institucional que la nueva política económica requiere: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Comité Técnico de Distribución de Fondos, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), Banco Nacional de Comercio Exterior —reestructuración—. 4) Se vuelve a prestar una atención muy importante al "gasto social", para contener los cada vez más amplios movimientos contestatarios de las clases dominadas, legitimar al poder público y proporcionar una abundante y barata fuerza de trabajo a los patrones: Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo Nacional de Consumo para los Trabajadores (FO-

NACOT), extensión de la seguridad social (IMSS) a ciertos trabajadores del campo —candelilleros, henequeneros, tabacaleros, azucareros—, ampliación del capital y de las funciones de la CONASUPO, creación de Productos Pesqueros Mexicanos, etc. 5) Se actúa en la modernización del sector agro-pecuario-forestal: Comisión Nacional de Zonas Áridas, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Tabacos Mexicanos (TABAMEX), Productos Forestales de la Tarahumara, Forestal "Vicente Guerrero". 6) Se mexicanizan ciertas empresas extranjeras: Compañía Minera de Cananea, Procesadora de Productos Alimenticios *Heinz International*, INDETEL —subsidiaria de la *International Telephone and Telegraph Co.* (ITT)—. 7) El Estado asume el control de algunas empresas en bancarota, entre ellas: Ingenio San Cristóbal, Banco Internacional y SOMEX.

Tres

Sin pretender conferirle una intencionalidad subjetiva a la acción del Estado mexicano, puede apreciarse, sin embargo, que éste tiende a asumir el control de la producción de bienes y/o servicios, en áreas estratégicas e independientemente de su rentabilidad, cuando ellas se hallan en manos del capital foráneo.³¹ Con ello se busca que empresas claves —ferrocarriles, petróleo, electricidad—, de cuyo funcionamiento depende el resto de la actividad económica del país, no puedan ser utilizadas como instrumento directo de chantaje económico y político, por parte de los consorcios transnacionales o de aquellos Estados que intentaran ampararlos.^{32 33} Una vez estatizadas, dichas empresas se convierten en elemento productor de

³¹ Véase: Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, Siglo XXI Editores, México, 1967, *passim*.

³² Véase: Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942)*. El Colegio de México, México, 1972, *passim*.

³³ Véase: Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1973, *passim*.

estímulos y orientaciones económicos para el sector privado, y en plataforma para el despliegue del propio sector público. En estos casos se constituyen monopolios estatales, definidos como organismos descentralizados.

De manera similar, el Estado suele asumir el control de determinadas ramas de la producción que, siendo estratégicas, no tienen el posible efecto paralizador de las anteriores —minería y siderurgia, por ejemplo—. Aquí, el capital público se asocia con el nacional, para evitar que éste se ligue directamente al capital extranjero. En estas condiciones surgen empresas de participación estatal.

Cuatro

El Estado tiende a asumir el control directo de aquellas empresas que operan en áreas de rentabilidad nula, o que funcionan con números rojos; con el propósito de liberar al capital privado allí invertido. Se “socializan” las pérdidas y el capital privado se dirige hacia las nuevas áreas rentables. Esta conducta, general, tuvo, no obstante, su mayor énfasis en los periodos 1945-1960 y 1960-1970. Actualmente, dada la crisis financiera del Estado, éste ha reducido mucho la compra de negocios quebrados.

Cinco

Mediante su acción empresarial en el sector financiero,³⁴ el Estado abre constantemente nuevas áreas de rentabilidad al capital privado. La banca pública, con el ahorro interno que capta y moviliza, estimula y orienta la concentración de capital en las áreas más dinámicas de la economía; tal y como ha ocurrido últimamente en la petroquímica, la industria metal-mecánica y la industria automotriz.

³⁴ Véase: William P. Glade y Charles W. Anderson. *The political economy of Mexico*, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1968, págs. 105-191, “Bankers as revolutionaries, politics and development banking in Mexico”.

Seis

La plusvalía generada en las empresas públicas más importantes, es transferida al sector privado, por medio de diversos mecanismos. Uno de ellos —el más utilizado desde la Segunda Guerra Mundial a la fecha—, consiste en una política de precios y tarifas bajos. Ello significa que los bienes y los servicios producidos por el Estado se venden a los capitalistas por debajo de sus costos de producción. Ello provoca, como es natural, que dichas empresas públicas, a pesar de representar una fuente potencial de ingresos para el poder público, sean crecientemente subsidiadas por éste, a través del endeudamiento público, interno y externo. Los ejemplos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), son evidencia reveladora.³⁵ Así, al no operar con criterios de rentabilidad, buena parte de las empresas públicas viven una permanente crisis financiera.

Siete

Las empresas públicas constituyen un importantísimo mercado, dándose el caso de muchas empresas privadas que dependen totalmente de sus ventas al sector público. Aquí encontramos otro de los mecanismos que se aplican para transferir la plusvalía generada en las empresas públicas a las empresas privadas: las adquisiciones. En efecto, las empresas y los organismos públicos suelen comprar bienes y servicios al sector privado, a precios muy por encima de sus costos de producción.

Ocho

La acción pública directa cumple funciones de acumulación de capital y funciones de legitimación del orden vigente. Entre las empresas y los organismos públicos que

³⁵ Véase: Arturo Blancas *et al*, *Petróleos Mexicanos en el periodo de crecimiento con estabilidad. (Análisis de su deterioro financiero)*, UNAM, ENE, Tesis de licenciatura, México, 1974, *passim*.

desempeñan un importante papel legitimador, están aquellos que se ocupan de la atención médica, la seguridad social, la educación, la vivienda, el consumo y la alimentación populares.³⁶

Aunque la dialéctica de la legitimación es harto compleja, puede decirse que las empresas y organismos públicos que se encargan de ella, cumplen dos propósitos simultáneos; a saber: 1) producir, reproducir y capacitar en todos sus niveles a la fuerza de trabajo; lo cual significa transferir indirectamente una serie de recursos del Estado a los capitalistas, y 2) consolidar la paz social mediante dicha transferencia que, justamente por ser indirecta y por pasar por el propio físico de las personas, hace las veces de un caleidoscopio, cuyas imágenes ideológicas se componen y descomponen una y otra vez, legitimando al orden establecido. He aquí el secreto de la eficacia del llamado "gasto social", o, también, "inversión social".

Nueve

Al adoptar la acción del Estado la forma empresarial, éste se convierte en patrón frente a los trabajadores de sus empresas. Con ello, el Estado se ve involucrado *de manera directa* en los conflictos fundamentales de la sociedad capitalista: aquellos que surgen entre el trabajo y el capital.

Diez

En términos políticos, el sector público de la economía es uno de los elementos centrales que garantizan la autonomía relativa de la burocracia política, frente al gran capital, nacional y extranjero.

³⁶ Véase la lista de las empresas y organismos públicos incluida en este capítulo. Los organismos descentralizados que en ella aparecen en el rubro VII —sector beneficio social—, junto con algunos otros que están encasillados en otros rubros, cumplen precisamente con importantes funciones de legitimación.

Once

La existencia de un vasto sector público constituye la base material de la ideología del "nacionalismo revolucionario". Según esta doctrina —particularmente desarrollada en el movimiento sindical de las empresas estatales que congregan a núcleos considerables de trabajadores, en sectores estratégicos para el funcionamiento de la economía en su conjunto—, las nacionalizaciones y estatizaciones son vistas como medidas revolucionarias, que el sindicalismo ha arrancado a los capitalistas —nacionales y extranjeros—, y que están transformando al Estado, socializándolo.

Este reformismo sindical frecuentemente abandona sus posiciones de clase, para asumir la defensa de los intereses "nacionales", "patrióticos", "revolucionarios". En la práctica, suele identificar sus intereses de clase con los de la empresa y el Estado.

Doce

El hecho de que exista un sector público —cada vez con mayor peso, más diversificado y complejo—, que actúa como colchón amortiguador de la devaluación de una parte del capital social, y que, en consecuencia, no actúa con criterios fijos de rentabilidad a nivel empresarial, no modifica las leyes generales del comportamiento del capitalismo. Aun cuando el sector público financia más del 50 por ciento de la inversión total, las reglas del capitalismo no se alteran. Lo que realmente está en el fondo de la actividad empresarial del Estado, es lo que en la jerga, hoy de moda, se denomina la reproducción de las condiciones de la producción.

EN TORNO AL ESTADO Y LOS SINDICATOS

1. Estado y sindicatos en el capitalismo liberal; Estado y sindicatos en el capitalismo monopolista

El texto que sigue se ocupa de las relaciones que, al correr de los últimos cien años, se han dado entre el Estado capitalista y los sindicatos obreros. Se trata de un esfuerzo de síntesis, deliberadamente abstracto, que busca precisar las coordenadas históricas que definen el espacio escénico dentro del cual ocurre la acción sindical.

El primer señalamiento que conviene hacer —y que comúnmente se subestima por considerársele obvio—, consiste en que el sindicalismo surge dentro de los marcos del sistema capitalista y opera dentro de ellos.

Ahora bien, en términos generales, puede hablarse de dos fases claramente diferenciadas en el desarrollo del capitalismo industrial; a saber: la fase del capitalismo liberal, y la fase del capitalismo monopolista. Se entiende que, entre una fase y la otra, se vive un complejo y violento periodo de transición. La primera fase cubre el intervalo que va desde el fin de las guerras napoleónicas (1815) hasta la crisis internacional de 1873, aproximadamente. Toda esta época encuentra su perfil en el predominio que la Gran Bretaña ejerce sobre el resto de los Estados capitalistas, en tanto centro hegemónico del sistema capitalista en su conjunto. A partir de 1880 se inicia un prolongado periodo de transición, del capitalismo liberal al capitalismo monopolista, que se consuma, de manera acabada, hacia 1945, cuando el capitalismo monopolístico se halla plenamente consolidado. De suerte que,

la Primera Guerra Mundial, el experimento nazi-fascista, el gran *crash* de 1929, la política económica anticíclica de Keynes, el *New Deal* de Roosevelt y la Segunda Guerra Mundial, se inscriben en el proceso de reorganización por el que pasa el capitalismo. Llegada la hora de la vigencia plena y operante del capitalismo monopolista, son los Estados Unidos y las empresas transnacionales que en ellos tienen su matriz, quienes rijen las pautas de la reproducción internacional del capital; por lo menos hasta finales de la década de los sesenta, cuando la hegemonía norteamericana sufre un enorme deterioro, al tiempo que una crisis capitalista de nuevo tipo comienza a manifestarse.

De lo anterior no debe inferirse que en la fase de libre competencia no hubiera monopolios, tampoco ha de pensarse que en la fase monopolística la libre competencia sea eliminada de manera absoluta. En realidad, la concentración monopolística y la competencia se relacionan en forma indisoluble y contradictoria, engendrándose mutuamente. Empero, lo que permite distinguir a una fase de la otra, es justamente la modalidad específica que asume tal relación. Así, en la época del capitalismo liberal predomina la libre competencia; en tanto que, en la época del capitalismo monopolístico predominan precisamente los monopolios. Este juego de planos muestra, no obstante, una tendencia que permanece a lo largo del tiempo, y que consiste en la transformación de la competencia en monopolio —u oligopolio—; en la creciente concentración del capital. Tendencia que, bien observada, sigue un movimiento no exento de desigualdades y discontinuidades.

A la fase del capitalismo concurrencial corresponde, en la esfera política, una determinada forma de Estado capitalista; el Estado liberal. A la fase del capitalismo monopolista, a la era que Lenin llama del imperialismo, a esa fase superior del capitalismo, corresponde otra forma de Estado capitalista que, indicativamente, denominaremos Estado capitalista monopolista.

Los cambios operados en el Estado capitalista, de un siglo a la fecha, no sólo abarcan a la estructura, las ins-

tituciones y la acción del propio aparato estatal; sino que se extienden a las relaciones que éste guarda con el sistema económico y con la sociedad. Una de las modificaciones más relevantes, ocurrida en el área de intersección entre Estado, economía y sociedad, se refiere justamente a la relación que se establece entre el Estado y los sindicatos. Así, por ejemplo, mientras que el Estado liberal proscribe y combate a los sindicatos, el Estado capitalista monopolista los tolera, regula e intenta convertir en instrumentos del orden público, como más adelante se verá. Habría que añadir, finalmente, que a estos dos momentos diferenciados del desarrollo capitalista, corresponden, igualmente, corrientes y doctrinas sindicales diversas.

Como bien se sabe, el capitalismo de *laissez faire* asienta —no solo ideológica sino a la vez prácticamente— la no-intervención del Estado en la vida económica, bajo el considerando de que tal acción debe quedar reservada a los particulares. ¿Cuál es, entonces, el papel que el liberalismo económico asigna al Estado? Básicamente, el de mantener el orden vigente; por medio de sus funciones legislativas, administrativas, y, directamente represivas. Si se quiere, el Estado liberal proyectaría la imagen simbolizada en el término, “Estado-policía”. Cabría agregar, sin embargo, que el Estado liberal actúa, en ocasiones directamente sobre el sistema económico —en la construcción de ferrocarriles, para poner un caso—, pero esta intervención es entendida como pasajera y circunstancial. Lo cierto es que, en el ámbito del capitalismo concurrencial, el Estado despliega una actividad económica directa bastante limitada; puesto que se supone que existen ciertas “leyes naturales” de la economía, de cuyo “libre juego” depende la autorregulación del sistema.

En este punto resulta inevitable marcar algunos de los aspectos jurídico-políticos, propios del Estado liberal, en los cuales funda éste su legitimidad. Entre otros; el quebrantamiento de los estamentos y las corporaciones sociales, la abolición de la desigualdad jurídica prevaleciente hasta entonces entre los hombres, y la individua-

ción de los entes políticos. Aspectos, todos ellos, que sintetizan la filosofía política liberal en sus metáforas contractualistas. Estas refieren la celebración de un "contrato social", llevado a cabo por individuos —libres e iguales entre sí—, que deciden unirse para formar, simultáneamente, una sociedad y un Estado; en quienes delegan sus "derechos naturales". Tales alegorías sirven a las corrientes liberales para combatir a las corporaciones y demás vestigios feudales y, sobre todo, para legitimar a un poder público —representante de los intereses históricos de la burguesía— que se sitúa, en parte, por encima de los particulares.¹ En fin, el liberalismo sanciona la igualdad de los individuos ante la ley, y se niega a producir figuras jurídicas que reflejen expresamente la desigualdad social: para el liberalismo no hay clases sociales, sino "ciudadanos".

Al sostener la bondad de las leyes de la oferta y la demanda, al predicar la inutilidad y maldad de toda reglamentación económica —estatal o corporativa—, el Estado liberal se muestra francamente hostil ante los primeros intentos de organización sindical de los trabajadores. No sin razón, por lo menos en parte, los ideólogos del liberalismo señalan cómo los intentos de organización de los trabajadores —sobre todo los primeros—, portan rasgos reminiscentes de las antiguas corporaciones feudales, especialmente de los gremios; de los gildos artesanos. Así, a los ojos del liberalismo —económico y político—, el sindicalismo aparece como un propósito

¹ Lo que resalta en el proceso formativo del Estado capitalista, es el fenómeno de la concentración del poder; que contrasta con la dispersión de éste, en el paisaje que nos ofrece la organización feudal. En efecto, la fundación del poder estatal se produce a través de la absorción y concentración de un poder ya existente —aunque disperso y desagregado— entre los elementos integrantes de las clases dominantes y explotadoras de la sociedad. De ahí que el Estado sea, ante todo, la expresión política —proyectada en una dimensión superior— de los intereses fundamentales de dichas clases sociales. Sin embargo, en tanto centro de poder, el Estado capitalista posee cierta autonomía frente a la sociedad en su conjunto; aunque ésta sea relativa y limitada.

reaccionario que busca reimplantar los estamentos medievales; como un afán por reglamentar las condiciones de compra y venta de la fuerza de trabajo; como un acto de violencia contra las "leyes naturales" del mercado.

De suerte que, cuando irrumpen las primeras corrientes sindicales —a mediados del siglo diecinueve—, se encuentran ante la hostilidad manifiesta del Estado liberal, quien las combate con todos los medios que tiene a su alcance: el jacobinismo reluciente, el código penal, la policía y el ejército. Dicho de otra manera, el sindicalismo resulta incompatible con la organización liberal del Estado, la economía y la sociedad. Por consiguiente, las luchas sindicales ocurridas durante el siglo pasado revisten —en la práctica— un carácter sumamente radical y propiamente subversivo. El Estado no puede asimilarlas y se limita a sofocarlas. Pese a todo, conforme se desarrolla el capitalismo, se despliegan, paralelamente, los sindicatos obreros, los grandes *trusts* y las crisis económicas. Se inicia el tránsito del capitalismo concurrencial al capitalismo monopólico. Ya para la vuelta del siglo el Estado liberal se halla en plena decadencia. Una y otra vez, exhibe su incapacidad para enfrentar las recurrentes crisis económicas, sociales y políticas.

De signo distinto es el comportamiento que sigue el Estado capitalista, de la transición monopólica, frente a los sindicatos. Se trata de algo más que el sutil ajuste de una determinada política: su significado profundo lo revela la Primera Guerra Mundial. Durante ésta, los Estados involucrados en el conflicto intervienen de manera directa y predominante en el sistema económico. Pero la "economía de guerra" exige, a la vez, la revisión a fondo de las relaciones hasta entonces vigentes entre el Estado capitalista y los sindicatos.

Economistas y sociólogos demuestran la creciente importancia que han cobrado las asociaciones sindicales. Ya en 1902, Emilio Durkheim sostiene que la anarquía, la patología y el caos sociales, se derivan de la enorme brecha que el liberalismo ha zanjado entre el Estado y una

sociedad concebida como mera agregación de individuos, de ciudadanos. Afirma el sociólogo francés que, entre el Estado y los particulares debe haber "organismos intermedios", que contribuyan a la cohesión, a la estabilidad y a la conservación del sistema ¿De qué "organismos intermedios" se habla? "Los únicos grupos que tienen cierta permanencia, hoy en día, son los llamados sindicatos; compuestos por patrones o trabajadores".² Sorel, siguiendo la línea de pensamiento de Durkheim, considera que los sindicatos son asociaciones necesarias, organizaciones "naturales", hacia las cuales tienden los miembros de una determinada profesión u ocupación. Cree, además, que el sindicato, en tanto que cuerpo social, es el único capaz de reemplazar a la familia en decadencia. Lleva su argumento al extremo y atribuye a los sindicatos un papel no solamente económico y político, sino también moral y casi religioso. La profesión, organizada en corporación, es vislumbrada por él como la piedra angular de la futura vida pública: se trata de reorganizar a la sociedad y al Estado a partir de los sindicatos; de establecer una urdimbre de corporaciones nacionales, con funciones administrativas, parlamentarias y legislativas; de instituir una representación de intereses basada en las corporaciones, que sustituya a la elección de ciudadanos-representantes por distritos geográficos.

¿Qué es lo que preocupa a estos sociólogos? Que la familia se desintegra con el impacto del industrialismo. Que las buenas costumbres y la religión dejan de ser observadas. Que muchos de los mecanismos de integración social se muestran inoperantes. Que las bases de legitimidad del orden establecido se desgastan. Que la lucha, sindical y política, de los trabajadores crece. En suma, que la crisis del capitalismo se profundiza. Urge, pues, buscar

² Emile Durkheim, *The Division of Labor in Society*, The Free Press, Nueva York, 1969. La primera edición es de 1893. La cita es del famoso prólogo a la segunda edición, aparecida en 1902. El prólogo se intitulaba: *Quelques Remarques sur les Groupements professionnels*.

una salida a la crisis. ¿Qué hacer? Reconocer a las nuevas fuerzas sociales y establecer los límites de su operación, dentro del propio sistema capitalista.

Al igual que Durkheim y Sorel, los juristas, atentos a los cambios sociales, meditan sobre las consecuencias que entraña el desarrollo de los sindicatos. De manera especial, atienden a la cuestión de cómo reformar al Estado. (Ya se ha visto que la legislación liberal es hostil a la asociación profesional; a los agrupamientos sociales que se interponen entre el individuo y el Estado. Por tanto, dentro del universo liberal no hay cabida para una legislación obrero-patronal). Tomado conocimiento de las nuevas realidades, los expertos proponen ajustar el derecho a la situación que se vive, con el ánimo de integrar a los sindicatos en un Estado reformado. Todas las doctrinas de la representación profesional —que se multiplican durante las dos primeras décadas del siglo veinte, y que alcanzan su apogeo en los años que siguen a la crisis económica de 1929— están inspiradas en la idea de integrar al Estado y los sindicatos, dentro de moldes corporativos o semicorporativos.³

Las doctrinas integracionistas son muy variadas, sin embargo, tipológicamente, pueden distinguirse dos amplias corrientes:

Una, primera, que busca asociar a las organizaciones patronales y a los sindicatos obreros con el Estado, por vía de la consulta o la participación de éstos en las decisiones públicas, atribuyéndoles ciertos derechos en aquellas esferas en las que el Estado les reconoce competencia. Se trata de establecer un sistema de consulta y de toma de decisiones, paralelo al poder legislativo —electo sobre la base del sufragio por distritos geográficos—, que no desaparece.

³ Entendemos aquí por corporación, a una agrupación de carácter público o semipúblico, en la que están representados —paritariamente o no— obreros y patrones; cuyos conflictos son conciliados y arbitrados por el Estado, quien, por su autoridad, está facultado para imponer su decisión, en caso de que las partes no logren un acuerdo.

Otra, segunda, que promueve la institución de un sistema político fundado en la representación corporativa, que reemplace —total o parcialmente— al sufragio político sobre base territorial.

En la realidad, ambas corrientes integracionistas se mezclan en forma profusa y compleja. Por ejemplo, el organismo de representación corporativa puede estar asociado al poder legislativo o permanecer como un organismo paralelo de consulta. Además, en el caso de asociación con el poder legislativo, se puede incluir a una multitud de cuerpos sociales y no solo a los sindicatos obreros y patronales. De otra parte, los sindicatos pueden ser mixtos o paralelos: mixtos, cuando patronos y obreros están encuadrados en un mismo sindicato; paralelos, cuando obreros y patronos forman sus respectivos sindicatos.

En fin, cualquiera que sea el sistema que se adopte, quedan aún varias preguntas, que los juristas tratan de responder: ¿Cómo se realiza la designación de los representantes? ¿Son nombrados por el gobierno? ¿Son propuestos por los sindicatos? En este último caso ¿son nominados por las directivas sindicales? ¿Son electos por los miembros de base de las asociaciones? La afiliación a los sindicatos —obrerros o patronales— ¿es libre o es obligatoria?

Conviente recordar que todas estas especulaciones, experimentos y modificaciones, corren a la par de la desaparición —o pérdida de importancia— de la pequeña y mediana industria, que viene a ser sustituida, desplazada o sometida por la concentración monopólica del capital. La gran depresión de 1929 acelera notablemente el descrédito de la libre concurrencia y del liberalismo, y, a partir de 1933, se asiste a un impresionante despliegue de las ideas y de los ensayos corporativos.

Llama la atención el hecho de que, los países de desarrollo capitalista tardío —Alemania, Japón, Italia, España, Portugal—, pasan por experiencias totalmente corporativas; mientras que los Estados capitalistas de punta

—Inglaterra, los Estados Unidos, Francia, Holanda— establecen mecanismos semicorporativos. En efecto, el fascismo en Italia, el nazismo en Alemania, el totalitarismo japonés y, en menor medida, el falangismo español y el estatismo portugués, encarnan la respuesta que, los Estados capitalistas de desarrollo tardío, dan a la crisis de transición del capitalismo concurrencial al capitalismo monopolista.

Vistas las cosas a distancia, el resultado es, no obstante, similar: nuevo tipo de intervención del Estado en la economía, reconocimiento e integración al Estado de los llamados “grupos de interés”, entre ellos, los sindicatos obreros. Estos devienen en instituciones de orden público, con lo que, *estructuralmente*, se multiplican los lazos que vinculan al Estado con los sindicatos. La reforma —corporativa o semicorporativa— del Estado busca, entre otras cosas, hacer que los sindicatos sean un instrumento de colaboración, de pacificación, de armonía social. Empero, puesto que la lucha entre las clases sociales continúa, lo más que logran estos ensayos renovadores del Estado, es legalizar el conflicto; institucionalizarlo, hasta cierto punto; mantenerlo dentro de márgenes tolerables, que no escapen, inmediatamente, del control estatal. Bajo esta óptica, el poder público pretende fungir como árbitro conciliador entre los distintos agrupamientos de interés, consultándolos para el diseño de su política general.

Estas mudanzas crean condiciones objetivas, propicias al sindicalismo conciliador o reformista; ya sea por vía de su participación en el gobierno del Estado capitalista, ya sea por medio de su compromiso con las reformas corporativas del Estado.

Muchos sindicatos —a través de partidos políticos que engloban a confederaciones sindicales—, obtienen una representación en el gobierno. Al participar en los asuntos de gobierno del Estado capitalista, tienden, generalmente, a integrarse políticamente al mismo. Esta integración, como es claro, no implica la revolución sino, a lo sumo, la reforma. Aun así, tal integración puede ser de dos ti-

pos, básicamente: a) por el camino electoral de la democracia representativa; b) por la ruta corporativa —al margen del sufragio sobre la base territorial—, mediante la representación sectorial, por ramas de actividad económica.

La evolución que alcanza el derecho en la era del capital monopólico, y su aceptación por parte de los sindicatos, consagran la legalización e integración del movimiento sindical; pudiéndose afirmar que, el corporativismo en sentido lato, es característico de los Estados capitalistas contemporáneos. Veamos:

Los representantes sindicales participan, al lado de los delegados patronales, en organismos que configuran formas específicas de colaboración entre las clases; asentadas en principios corporativos. Tal es el caso de las comisiones mixtas sobre empleo, salarios, capacitación de la fuerza de trabajo, productividad, descentralización industrial, fijación y vigilancia de precios, vivienda, y demás. Tarde o temprano, los sindicatos obreros y las agrupaciones patronales terminan por obtener un poder reglamentario, relativamente autónomo, al margen de la "representación ciudadana". Los sindicatos obreros y las organizaciones patronales se incorporan a los poderes reglamentarios del Estado capitalista, o son dotados de la iniciativa legal para hacer intervenir a la autoridad reglamentaria del mismo, o bien, se convierten en organismos de consulta obligatoria para el poder público. Independientemente de estas modalidades, el Estado asume funciones de arbitraje obligatorio. Huelga decir, que se trata de un arbitraje, limitado por el carácter clasista del Estado.

En todos estos hechos se observa una considerable transformación de las normas jurídicas. Estas pasan, de su inicial hostilidad frente a los agrupamientos profesionales, al reconocimiento, a la protección y a la organización de éstos. Todo ello, dentro de marcos de colaboración entre patronos y obreros. Surge, así, una vasta legislación obrero-patronal, que determina: cómo se pue-

den constituir y cómo pueden obtener su personalidad jurídica los sindicatos; qué tipos de sindicatos pueden organizarse; qué clase de acción sindical es lícita; por qué motivos se pueden suspender las actividades; qué requisitos hay que cumplir en un emplazamiento a huelga; cuál es el estatuto de los organismos reglamentarios de colaboración, y cuáles son las atribuciones exclusivas del Estado en relación a los conflictos obrero-patronales. De suerte que se organiza legalmente todo aquello que anteriormente se presentaba de manera autónoma e independiente del Estado.

Es de conocimiento común que la acción sindical tiene, inevitablemente, implicaciones políticas, independientemente de la voluntad de sus promotores o dirigentes. Pero el contenido político de cualquier acción sindical se hace aún más evidente, cuando el capitalismo concurrencial es sustituido por el capitalismo monopolista, dando lugar a una nueva forma del Estado capitalista que, en nombre del "interés público", interviene en los aspectos más decisivos de la vida laboral —como son los salarios, el empleo, los precios, la seguridad social, la vivienda—, y que se reestructura como instrumento de reproducción del sistema, de regulación del ciclo económico y de mediación en las tensiones sociales. No son, entonces, las opciones ideológicas las que dotan de un novel contenido político a la acción sindical, sino las propias transformaciones del capitalismo.

Al participar los sindicatos —directa o indirectamente— en la legislación y en la reglamentación, son colocados dentro de la esfera política propia del Estado. Esto es, se convierten en organismos de orden público, en aparatos constitutivos del Estado. Luego, se insertan en el centro de las contradicciones económicas y políticas de la sociedad.

La regulación de la vida económica y social efectuada por el Estado y los diversos medios que le sirven para instrumentarla, afectan en su núcleo a las estrategias sindicales. Estas, no pueden limitarse más a una mera de-

fensa descentralizada de los intereses de los trabajadores, sino que, situadas en esa misma lógica, tienden, en la práctica, a influir sobre las decisiones globales de la política gubernamental, de la que dependen la situación social y laboral de los obreros.

Lo anterior conduce a una revisión de las relaciones —observadas en la época del capitalismo de libre concurrencia—, entre los sindicatos y los partidos obreros. Tales relaciones podrían sintetizarse, esquemáticamente, de la siguiente manera: a) existe un proletariado industrial desorganizado, cuyas expresiones políticas no pueden ser sino la sumisión a los patrones o la revuelta espontánea en su contra; b) la clase obrera se organiza en sindicatos para la defensa de sus intereses más inmediatos; c) surge el partido político del proletariado, capaz de arribar a la comprensión —traducida en acción— de la totalidad del proceso socioeconómico, y de llevar adelante la emancipación definitiva de los trabajadores; cosa que los sindicatos —por una serie de determinaciones—, son incapaces de hacer. Dentro de este esquema, los sindicatos cumplen una función mediadora entre la clase obrera —espontáneamente trade-unionista— y su vanguardia, capaz de expresar los intereses fundamentales del conjunto de los trabajadores. La complementareidad de funciones entre sindicato y partido supone, en los hechos, una división entre la acción económica y la acción política: la primera compete al sindicato, la segunda, al partido. Sin embargo los nuevos contenidos y formas organizativas del capitalismo monopolista, conforman una realidad distinta a la del siglo pasado, en la que resulta cada vez más difícil limitar la acción de los sindicatos al nivel de reivindicaciones primordialmente económicas. Por lo mismo, se pasa, hoy en día, por una redefinición de los nexos que vinculan a los sindicatos con los partidos obreros.

De otra parte la evolución de las posiciones de la burguesía y del Estado respecto del sindicalismo obrero —legalización e institucionalización del sindicalismo, definición de sus funciones canalizadoras, filtradoras y jerar-

quizadoras de las demandas reivindicativas de los trabajadores—, sientan las bases materiales para la burocratización de los sindicatos y de sus organismos directivos. Aparecen, así, una cerrada estructura dirigente y una planta de funcionarios sindicales, permanentes y especializados, que se constituyen en la columna vertebral, en términos sociales, que liga al Estado con los sindicatos. Por supuesto que la burocratización de los sindicatos no es fatal; no obstante, las condiciones objetivas de nuestro tiempo son propicias a esta tendencia. Aun así, allí donde el sindicalismo burocratizado y colaborador reprime sistemáticamente las demandas de sus agremiados, ocurren movimientos reivindicativos y huelguísticos, desvinculados de las jerarquías sindicales y al margen de los contratos colectivos en vigor. Se trata de las llamadas “huelgas salvajes”, que de unos años a esta parte se han multiplicado, descubriendo la crisis del sindicalismo de conciliación.

También las empresas, en especial los grandes monopolios, sufren ciertas transformaciones que inciden en la estrategia y táctica de la lucha sindical. La aceleración de la innovación tecnológica, la reducción del ciclo de reproducción del capital constante, etcétera, obligan a las grandes empresas a programar con varios años de adelanto las amortizaciones, las inversiones y los costos, entre ellos, el de la fuerza de trabajo. Ello significa que la acción reivindicativa de los sindicatos debe enfrentar decisiones empresariales que, por la naturaleza del capital monopólico, resultan más inflexibles y difíciles de modificar que en épocas anteriores.

Finalmente, mas no por ello menos importante, los grandes cambios operados en los sectores productivos, generan nuevas capas de trabajadores y modifican las categorías ya existentes; lo que necesariamente influye en su definición frente al sindicalismo obrero. Así, mientras algunos sectores de las nuevas capas de trabajadores están vinculados al trabajo productivo —ingenieros y técnicos, ligados a la investigación y a la producción, que no ocu-

pan puestos de mando—, y pueden, por tanto, asimilar y aceptar con relativa facilidad la acción sindical; otros, por lo contrario, carecen de una vinculación directa con el trabajo productivo —trabajadores de servicios—, y constituyen núcleos difícilmente asimilables por el sindicalismo obrero. Simultáneamente, ocurre una diversificación y diferenciación de la propia clase obrera que, sin ser un fenómeno reciente, cobra una nueva dimensión e importancia. Esta creciente heterogeneidad de los trabajadores asalariados corre a la par de la atenuación de los signos externos de las diferencias sociales, y de una progresiva desaparición de un cierto tipo de particularismo obrero. Habría que añadir, por último, la existencia de diferentes generaciones de trabajadores, con todas las implicaciones del caso.

Para bien o para mal, la serie de transformaciones que hemos reseñado, han conducido a cambios sustanciales en el panorama de los movimientos y de las corrientes sindicales, de un siglo a la fecha.

2. *Tipos de sindicalismo*

Tras de los primeros estallidos esporádicos y espontáneos de los trabajadores —en los que destruyen fábricas y maquinaria, al ver en ellas las causas directas de su miserable condición—, éstos se disponen a luchar por dos objetivos primordiales: la libertad de acción, esto es, de coalición y de asociación profesional, y la mejora de sus condiciones de trabajo y de existencia. Al correr del tiempo, proliferan las agrupaciones obreras —de carácter económico-local, en sus orígenes—, que aspiran a convertirse en un instrumento de transformación del mundo en el que nacen. Y es justamente en relación a este propósito transformador del sistema y al modo de llevarlo a cabo, que se estructuran, históricamente, los diversos tipos de sindicalismo.

En lo fundamental, puede hablarse de dos tipos de

sindicalismo, que asumen una gama de variedades en el curso histórico, pero que se diferencian nítidamente por sus contenidos. El primero de ellos es el sindicalismo *anticapitalista*; el segundo, el de *conciliación*. Nótese que nos referimos a los contenidos de ambos tipos de sindicalismo y no simplemente a las declaraciones doctrinales de las organizaciones sindicales. El sindicalismo anticapitalista y el sindicalismo de conciliación aparecen en el escenario histórico como una *práctica* distinta de lucha, aun antes de que se les pueda distinguir por sus elaboraciones doctrinales, sistemáticas y coherentes.

El sindicalismo anticapitalista expresa una crítica sistemática y de principio al régimen capitalista. Concibe a la explotación y a la opresión de que es objeto la clase obrera como un aspecto central y constitutivo de la producción capitalista; por lo que tal situación sólo puede ser eliminada a través de la socialización de los medios de producción —que se hallan en manos de los capitalistas—, y de la conquista del poder político por el proletariado: esto es, por medio de la lucha de clases. De ahí, que para el sindicalismo anticapitalista, la defensa de los intereses de los trabajadores —dentro del sistema capitalista— no sea considerada como un fin en sí mismo —lo que no significa que carezca de importancia—, sino como punto de partida para la organización, movilización y concientización de los obreros, con miras hacia un cambio revolucionario.

El sindicalismo de conciliación supone, por lo contrario, la aceptación del régimen capitalista, al cual no pretende cambiar de cuajo. Este tipo de sindicalismo inserta su acción dentro de los marcos del propio sistema que, a lo sumo, busca reformar. La defensa de los intereses de los trabajadores la desarrolla en base a la colaboración con los patrones y con el Estado. Se muestra dispuesto a subordinar las reivindicaciones obreras —en cuanto intereses de grupo— al “interés general de la nación”. Para el sindicalismo de conciliación la lucha social es vista como una simple divergencia de intereses y no como una

guerra entre clases sociales finalmente irreconciliables. El conflicto puede evitarse dentro de un contexto de cordialidad y buen entendimiento.

Como es claro, la tipología que aquí presentamos no deja de ser esquemática y simplificada, pero recoge, dicotómicamente las posiciones polares. En este sentido, las posiciones intermedias, los entreveramientos y las mezclas son contemplados como complementarios y oscilantes entre uno y otro extremos.

3. *Fases de evolución del sindicalismo*

La obstinada acción reivindicativa de la clase trabajadora —antes y después de la constitución legal de los sindicatos, en cuanto tales—, hace que el movimiento obrero se transforme, de un fenómeno determinado por el capitalismo, en una fuerza determinante del propio sistema.

A grandes rasgos, y refiriéndonos principalmente al plano institucional, el ascenso de la acción sindical determina una evolución de las relaciones existentes entre el sindicato, la empresa y el Estado. Esta evolución presenta ciertos puntos de inflexión que nos permiten establecer la siguiente periodización: a) fase de prohibición; b) fase de tolerancia; c) fase de reconocimiento, y d) fase de integración a las instituciones del Estado.⁴

En efecto, transcurrida una primera y larga fase de prohibición y de represión directa del movimiento sindical por parte del Estado y los patronos, y otra, en la que muestran éstos una relativa tolerancia frente al sindicalismo obrero, se llega a la tercera fase —fenómeno que se produce, en términos generales, alrededor de la Primera Guerra Mundial—, en la que se reconoce, en forma plena, a los sindicatos en cuanto representantes de los trabajadores en la negociación de los contratos colecti-

⁴ Véase: Jesús Salvador y Fernando Almendros, *Panorama del sindicalismo europeo*. 2 vols. Editorial Fontanella, S. A., Barcelona, 1972, Vol. I, pp. 204-207.

vos. A partir de entonces, se inicia una cuarta fase, de integración de los sindicatos en el aparato estatal, caracterizada por la presencia sindical en los órganos del Estado, responsables de la elaboración de la política económica y social.

Es evidente que la presencia de los sindicatos en los órganos estatales, en cuanto expresión de la integración de los mismos en el sistema capitalista, tiene implicaciones y significados distintos para los diversos tipos de sindicalismo: para el sindicalismo de conciliación manifiesta una voluntad de colaboración leal y un claro compromiso; para el sindicalismo anticapitalista tiene meramente un valor de información y de defensa.

4. *Corrientes y doctrinas sindicales*

El movimiento sindical formula, desde sus inicios, concepciones que, partiendo de una visión general de la sociedad, expresan a la vez, el estado de éste y el papel que en ella pretende desempeñar. Ahora bien, si entre doctrina y práctica sindicales hay siempre diferencias notables, no es menos cierto que el estudio de las diversas concepciones doctrinales ayuda a comprender la acción y su sentido.

En este punto deseamos hacer referencia, tanto a ciertas doctrinas cuanto a determinados movimientos sindicales, que nos parecen relevantes en el curso histórico del movimiento obrero.

El socialismo y el asociacionismo utópicos irrumpen a finales del siglo dieciocho y principios del siglo diecinueve, como respuesta ingenua a los graves desajustes y a las nuevas realidades generados por el desarrollo del capitalismo. Emile Babeuf, Henri Saint-Simon, François Fourier, Etienne Cabet, Félicite de Lammenais, Víctor Considerant, Robert Owen y otros, cada quien a su manera, dan inicio a una aventura intelectual y a un reto empírico, en los que el asociacionismo ocupa un lugar

CUADRO 1

CORRIENTES Y DOCTRINAS SINDICALES EN EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO

Fases del desarrollo capitalista	Tipos de sindicalismo.		Estatuto institucional del sindicalismo.
Capitalismo de libre concurrencia: 1800-1880	Sindicalismo de conciliación.	Sindicalismo anticapitalista.	Fase de prohibición: 1800-1860.
Transición del capitalismo concurrencial al capitalismo monopolista: 1880-1945.	Socialismo y asociacionismo utópicos.	Socialismo científico (1848).	Fase de tolerancia: 1860-1914.
Capitalismo monopolista consolidado: 1945 a la fecha.	Sindicalismo patronal. Sindicalismo eclesiástico, <i>Resum Novarum</i> (1891). Trade - unionismo (1906 en adelante). Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos (1908)	Primera Asociación Internacional de los Trabajadores. (1864-1876). Anarco-sindicalismo <i>versus</i> sindicalismo marxista. (1868 en adelante). Trade-unionismo (1868). Segunda Asociación Internacional de los Trabajadores (1889-1914). Tercera Internacional (1919-1943). Internacional Sindical Roja (1921-1937).	Fase de reconocimiento: 1914-1945.
	Sindicalismo estatal. Federación Sindical Internacional de Amsterdam (1919).	Federación Sindical Mundial (1945 a la fecha).	Fase de integración a las instituciones del Estado: 1945 a la fecha.

central, como instrumento para modificar las condiciones de vida y de trabajo del proletariado agrícola e industrial.

Si para los primeros socialistas utópicos los males sociales se derivan del egoísmo humano, para quienes les siguen, su origen se halla en el sistema de producción. Aun así, todos ellos coinciden en sus afanes por construir mundos ideales, en los que el aislamiento es sustituido por la asociación y la competencia es reemplazada por la cooperación. No se trata de destruir al sistema capitalista —que se rechaza—, sino de sustituirlo, paulatina y pacíficamente, por otro mejor: el cooperativo. Ello piensan lograrlo por medio del convencimiento; predicando con el ejemplo y mostrando las ventajas que ofrece el sistema cooperativo. Es aquí donde se insertan los experimentos que los socialistas utópicos emprenden. Estos ensayos son algo más que una prédica, son un fin en sí; son el “nuevo mundo”.

En suma, los socialistas utópicos reconocen todos los signos externos de la desigualdad social y, en vez de combatir las causas de dicha desigualdad, proponen una alternativa ideal de asociación, solidaridad, igualdad, armonía y felicidad; que ha de nacer en un régimen de explotación y de dominación, pero sin entrar en conflicto con él.

El socialismo utópico tiene, sin embargo, efectos imprevistos por sus promotores. En efecto, aspectos fragmentarios de los planteamientos globales de los utopistas son asimilados por los trabajadores, quienes los integran a su vida real, dentro del taller o la fábrica. Tal es el caso del principio de asociación, del concepto de solidaridad y de la idea de cooperación. Los obreros forman cajas de socorro y de ayuda mutua, organizan cooperativas de consumo —y en algunos casos de producción—, y, en fin, ejercitan un asociacionismo que, a la larga, desemboca en los sindicatos. Empero, cuando el movimiento obrero no recibe más influencia ideológica, que la del socialismo utópico —o cuando ésta es predominante—, los sindicatos

tienden a seguir una política de conciliación con la empresa y el Estado, siempre que las condiciones prevalecientes la hagan posible.

En 1848 aparece el *Manifiesto del Partido Comunista*, escrito por Carlos Marx y Federico Engels. En él se exponen con sencillez los principios esenciales —teóricos y prácticos, a la vez— de una nueva interpretación de la historia. El documento es elaborado a solicitud de la Liga de los Comunistas, asociación internacional de trabajadores que, dadas las circunstancias de la época, no puede existir sino en secreto. Tras la oleada revolucionaria que recorre al continente europeo en 1848, se asiste al fortalecimiento de la reacción; el movimiento obrero abandona la arena pública, y las ideas contenidas en el *Manifiesto* pasan a un segundo plano. No obstante, el punto de enlace entre el movimiento proletario y el socialismo científico se reestablece quince años después, cuando la recuperación de las corrientes obreras permiten la fundación de la Asociación Internacional de los Trabajadores, en 1864. Con ello se abre el período de los grandes debates ideológicos que conducen a la formación de los partidos obreros de inspiración marxista. La polémica se entabla entre los teóricos del marxismo y los dirigentes anarquistas, en torno al papel que toca desempeñar a los sindicatos en la tarea de sustituir al capitalismo por un régimen que exprese los intereses de los trabajadores.

Para el anarco-sindicalismo, la desaparición de los asalariados y del patronato puede lograrse por medio de la huelga general y de la toma sindical del poder en las empresas. El sindicato se basta por sí mismo para realizar tal transformación, puesto que representa a los productores, no siendo necesario, por tanto, colaborar con otras fuerzas políticas y sociales. El anarco-sindicalismo preconiza una “revolución social” y no una “revolución política”. Su definición antiestatista exige la supresión inmediata del Estado y de todo tipo de gobierno sobre las personas. La dominación y la explotación capitalistas serían, dentro de esta línea de pensamiento, sustituidas

por un gobierno de la producción, de las cosas, confiado a las federaciones sindicales. Tal vez el documento más representativo de esta corriente sindical sea la *Carta de Amiens*, de 1906, en la que se recogen buena parte de sus principios doctrinales.

Para los teóricos marxistas, el sindicato es un instrumento insuficiente para llevar a cabo, por cuenta propia, la transformación del sistema capitalista. Sin subestimar las contribuciones del sindicalismo a la mejoría de la clase obrera, en múltiples planos, consideran que la acción sindical tiene límites precisos, que por sí sola es incapaz de superar. ¿Cuáles son esos límites? Los sindicatos forman parte de la sociedad capitalista al encarnar la contradicción fundamental entre trabajo asalariado y capital. En cuanto instituciones, no niegan la existencia de una sociedad basada en la división de clases sociales, sino que sólo la expresan. Su arma principal contra el sistema —la huelga—, es una mera ausencia. La conciencia y la fuerza de que disponen es sólo sectorial y no global.

A partir de estas limitaciones formulan los teóricos del marxismo las alternativas que pretenden superarlas. Ante todo, proponen la estructuración de un partido político del proletariado que sea, en su teoría y en su acción, la vanguardia del conjunto de los trabajadores. Esta organización —continúan debe operar como una negación del sistema capitalista e integrar elementos intelectuales que los sindicatos no pueden absorber. Insisten en que es preciso culminar la huelga con un acto positivo de conquista del poder político, para lo cual es imprescindible analizar a las demás clases sociales en todas sus manifestaciones y actuar sobre ellas. De todo ello resulta que el partido y sus militantes deben dirigir la acción de los sindicatos —como un elemento entre otros— para lograr la transformación del sistema capitalista.

El enfrentamiento entre la corriente marxista y la anarquista cobra cada día más cuerpo y culmina en la escisión de la Primera Internacional. Ello ocurre en su Quinto Congreso, realizado en la Haya, Holanda, en sep-

tiembre de 1872: la minoría anarquista abandona la asociación. Este golpe, aunado a otras circunstancias desfavorables, contribuye a la decadencia de la Primera Internacional, que se disuelve en 1876. Así y todo, en los años que siguen se suceden una serie de congresos obreros internacionales, que buscan la reorganización del movimiento obrero mundial. Ello se logra, tras de varios intentos frustrados, en el Congreso Obrero y Socialista que se reúne en París, en julio de 1889, donde se funda la Segunda Internacional.

Las resoluciones que se adoptan en los primeros congresos de la Segunda Internacional propician, en lo sindical, la unidad de todos los trabajadores —al margen de cualquier discriminación ideológica o política— en asociaciones gremiales estructuradas por ramas de actividad industrial y coordinadas por una central obrera nacional. En lo político, postulan la necesidad de formar partidos de la clase obrera, independientes y bien diferenciados de los partidos burgueses. Puesto que entre la acción sindical y la acción política no se reconocen fronteras fijas, dichas resoluciones hablan del derecho y del deber que tienen los sindicatos de intervenir en las luchas generales, políticas en un sentido amplio, de la clase obrera. A la vez, señalan a los militantes de los partidos socialistas, miembros de los sindicatos, el deber de educar y ganar para sus posiciones a los demás trabajadores afiliados a los sindicatos.

De manera que las diferencias existentes entre la Primera y la Segunda Internacional son claramente visibles: los organismos sindicales predominan en el primer caso, los partidos socialistas lo hacen en el segundo.

Ya para esta época los patrones, la Iglesia y el Estado miran a los sindicatos con ojos distintos. Saben muy bien que el sindicalismo es una fuerza formidable, pero que ésta puede ser orientada en diversas direcciones, según sean el contenido y la conducción que la animen: el punto de vista de clase que porte. Dentro de esta óptica, los patrones, la Iglesia y el Estado emprenden un auténtico

asalto a los sindicatos y desarrollan sus propias doctrinas sindicales.

Así, por ejemplo, el sindicalismo patronal —o blanco— afirma que es lógico que se asocien los miembros de una misma profesión, que la organización sindical es absolutamente normal y natural; pero que los sindicatos deben perseguir sus propósitos en colaboración con los patronos. De manera concreta, el sindicato debe ocuparse de los intereses económicos de sus asociados sin inquietarse por cuestiones políticas; debe educar a sus miembros en la colaboración con los patronos para evitar los conflictos y la agitación. Esta concepción busca la solución directa de los conflictos entre el trabajo y el capital, sin intervención estatal: los obreros son una extensión de la empresa, un patrimonio de los capitalistas. Estos no desean la intervención de ninguna instancia distinta en la empresa. Se trata de aislar a los obreros de un establecimiento, del resto de los trabajadores y de cualquier injerencia del poder público. Los conflictos se resuelven “en privado”.

Presionada la Iglesia por las mudanzas del siglo, opta por extender aún más el abanico de las corrientes sindicales. En su encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, León XIII reconoce ciertos derechos de los trabajadores, llama a los *amos* a practicar la caridad e incita a los creyentes a organizar sindicatos cristianos que, “colocados bajo la tutela de la religión, se habitúen a contentarse con su suerte, a soportar meritoriamente los trabajos y a llevar siempre una vida apacible y tranquila”. Aparecen los “sacerdotes obreros” que fundan círculos de trabajadores y sindicatos cristianos. Hacia 1908 su fuerza es tal, que se integra la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos. Esta organización llega a contar con dos millones de afiliados en 1938.

Aunque hay cierto paralelismo en la evolución de las relaciones que se dan entre el Estado y los sindicatos y las que se producen entre el patronato y los mismos, conviene matizar dicho paralelismo. Ciertamente, mientras

que el Estado es un ente centralizado cuyas instituciones cumplen funciones distintas pero complementarias, que dotan al sistema en su conjunto de una cohesión imprescindible para su operación, la burguesía está compuesta por una variedad de personas, grupos y fracciones. La heterogeneidad de los capitalistas expresa intereses contradictorios —salvo en lo fundamental—, por lo que su unidad como clase se presenta en contadas ocasiones. De hecho, una de las principales tareas del Estado capitalista consiste, justamente, en lograr la unidad de la burguesía. Por todo lo referido no debe sorprender que la ofensiva mejor concertada contra la autonomía y la independencia de los sindicatos quede en manos del Estado. Como ya se ha visto en la primera parte de este escrito, el Estado capitalista realiza una serie de reformas que tienen por mira la colaboración y la integración de éste con los sindicatos. Ello ocurre alrededor de la Primera Guerra Mundial y sucede a pesar de la resistencia del patronato, que ve con recelo la creciente intervención del Estado en la vida económica y social. Cuando la reforma del Estado capitalista asume la forma de un corporativismo pleno, se implanta un sindicalismo directamente estatal. Cuando tal reforma es meramente semicorporativa, se crean condiciones de invernadero para el sindicalismo reformista. En ambos casos se trata de un sindicalismo de conciliación.

El cambio de actitud del Estado frente al sindicalismo irriga a la simiente reformista —pre-existente en el seno de los sindicatos y de los partidos obreros—, cuya germinación tiene lugar en torno a la Primera Guerra Mundial. Súbitamente proliferan las corrientes reformistas. Estas se caracterizan, en general, por su pretensión de corregir los excesos y los defectos del capitalismo de libre competencia, pero sin alterar las piedras angulares del régimen de producción capitalista. *Declarativamente*, el reformismo sindical mantiene que el propósito esencial de la acción sindical, estriba en la expropiación de los capitalistas y la desaparición del trabajo asalariado; pero

concibe a las reformas económicas, políticas y sociales como sustancia integral de una serie de etapas que conducen, paulatinamente, hacia la revolución: toda reforma es en sí misma revolucionaria, puesto que transfiere a los obreros una parte del poder patronal.

En su *práctica*, el reformismo sindical se muestra dispuesto a colaborar con el poder público y con los patronos, a cambio de ciertas concesiones. Estas consisten, concretamente, en la promulgación de una legislación obrero-patronal, que otorgue personalidad jurídica a los sindicatos para negociar los contratos colectivos de trabajo; en la institución de comisiones permanentes —comuestas paritariamente por obreros y patronos— para la conciliación y el arbitraje, para la fijación de los salarios, para regular el empleo-desempleo; en la participación de delegaciones obreras y patronales en las comisiones encargadas de diseñar la política económica del gobierno; en la extensión de las libertades político-electorales a los trabajadores, y otras. Todas ellas, demandas históricas de los trabajadores, que se obtienen de manera turbia y en un momento de crisis capitalista, que bien pudo ser aprovechado para algo más que la realización de meras negociaciones.

Una presentación, coherente y sistemática, de estas corrientes y doctrinas sindicales puede leerse en los artículos de Edward Bernstein, publicados bajo el título general de *Problemas del Socialismo*.

Tales desarrollos llevan a una crisis de la Segunda Internacional. La mayoría de los partidos socialistas que la integran, abandonan sus posiciones iniciales y se alinean, al lado de sus respectivas burguesías y Estados nacionales, en los frentes de guerra. Si en 1908 se afirma que los trabajadores responderán “a la declaración de guerra con la declaración de huelga general revolucionaria”, en 1914 se proclama que los obreros serán “los soldados de la libertad”, que darán “la batalla de la producción” y defenderán las fronteras. Las organizaciones obreras de los países europeos colaboran simultáneamente con el Estado y

los patrones en la conflagración. Puede hablarse de un "pacto patriótico": los gobiernos prometen reformas a los sindicatos y partidos obreros y éstos se aprestan a la "defensa nacional". La Gran Guerra marca, brutalmente, el hundimiento de la Segunda Internacional.

A pesar de todo, la política de conciliación se sostiene a duras penas y al término de la Primera Guerra Mundial las huelgas estallan en proporciones imprevistas. El triunfo de la Revolución de Octubre en la vieja Rusia y las prácticas de la Tercera Internacional y de la Internacional Sindical Roja, fundadas en 1919 y 1921, respectivamente, renuevan el ímpetu del sindicalismo anticapitalista. Aun así, la mayoría reformista se mantiene en la dirección de la política sindical y obrera de los países capitalistas, e integra, en 1919, la Federación Sindical Internacional de Amsterdam. Con ello se delimitan los campos de lucha, entre el socialismo comunista y el socialdemócrata. A la vez, se perfilan las corrientes fascista, nacional-socialista y falangista, en el terreno sindical y político.

Entre las ideas reformistas hay una que se desarrolla con continuidad: la de la democracia industrial o del control obrero en las empresas. El reconocimiento de los sindicatos en la gestión de las empresas se inicia con cautela y prevención por parte de los patrones, puesto que puede poner en peligro la dirección exclusiva del empresario. Sin embargo, los patrones descubren muy pronto que, con una dirección sindical reformista, la democracia industrial les resulta altamente beneficiosa, al canalizarla hacia un incremento de la productividad.

La creciente intervención del Estado en la vida económica, particularmente notable tras el gran *crash* de 1929, da origen a las doctrinas sindicales dirigistas, que se inscriben dentro del campo del reformismo y la conciliación. Sostienen éstas, que "la nación" tiene un "derecho social" sobre la riqueza colectiva, los recursos naturales y los medios de producción o de cambio. Dentro de esta óptica, las nacionalizaciones o estatizaciones —de la mi-

nería, los ferrocarriles, la industria eléctrica, la banca, etcétera—, son vistas como medidas revolucionarias, que el sindicalismo arranca a los capitalistas y que transforman, poco a poco, al Estado y lo socializan. Estas variantes del reformismo sindical abandonan sus posiciones de clase, asumen la defensa de los intereses “nacionales”, y en la práctica identifican los intereses sindicales con los de la empresa y el Estado.

Conviene reconocer, no obstante, que la práctica del sindicalismo reformista y conciliador no excluye, llegado el caso, la huelga, el arbitraje y otras expresiones conflictivas, que pueden obtener como respuesta la coerción y la represión.

Como en el caso de la Primera Guerra Mundial, la Segunda impacta profundamente al movimiento obrero internacional. Tras la derrota del fascismo se abren, empero, nuevas perspectivas de reestructuración. Es así que se llega a la constitución de la Federación Sindical Mundial, a finales de 1945. En ella participan 252 delegados, que representan a 66 millones de trabajadores organizados, de los siguientes países: Albania, Australia, Austria, Argentina, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gambia, Gran Bretaña, Guatemala, Holanda, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Italia, Jamaica, Libano, Luxemburgo, México, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Palestina, Panamá, Polonia, Rodhesia del Norte, Rumania, Sierra Leona, Siria, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Trinidad, Unión Soviética, Uruguay y Yugoslavia.

La unidad sindical creada en 1945 dura poco tiempo. La guerra fría se extiende a todos los ámbitos y provoca la escisión de la Federación Sindical Mundial. En diciembre de 1949 surge la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, impulsada por la *American Federation of Labor* y el imperialismo norteamericano. A partir de entonces, el panorama sindical internacional muestra dos cabezas: la de la FSM y la de la CIO SL. La una, anticapitalista, la otra, conciliadora.

5. *Sindicalismo y poder político en México*

A continuación se presentan cinco cuadros, que han resultado de la aplicación del esquema anterior al caso de México. Ellos tratan del estatuto institucional del sindicalismo en la evolución del Estado mexicano, y de los diversos tipos de asociaciones de trabajadores, en las diferentes fases de desarrollo del sindicalismo. Los cuadros que aquí se ofrecen, son bastante explícitos y no requieren ser glosados. Conviene aclarar, sin embargo, que lo que en este punto se quiere, es presentar un marco histórico-interpretativo y no una demostración acabada. Por ello, las referencias particulares que se hacen, tienen un carácter meramente ilustrativo, ejemplificador.^{5 6}

⁵ Para una bibliografía sobre el tema consúltese: Juan Felipe Leal y José Woldenberg, "Orígenes y desarrollo del artesanado y del proletariado industrial en México: 1856-1930. (Bibliografía comentada)". UNAM, FCPS, CELA, México, 1974, 73 págs.

⁶ Véase también: José Woldenberg, "Sobre la estrategia y táctica del movimiento obrero en México: 1861-1918", UNAM, FCPS, CELA, México, 1974, documento de circulación interna.

CUADRO 2
ESTATUTO INSTITUCIONAL DEL SINDICALISMO EN LA
EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO

FASES DE EVOLUCION DEL ESTADO	ESTATUTO INSTITUCIONAL DE LOS SINDICATOS
ESTADO LIBERAL OLIGARQUICO: 1856-1914	FASE DE PROHIBICION: 1856-1911 FASE DE TOLERANCIA: 1912-1917
NUEVO ESTADO: 1915 A LA FECHA	RECONOCIMIENTO: FASE DE 1918-1936 FASE DE INTEGRACION A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO: 1937 A LA FECHA

CUADRO 3 (Primera parte)

TIPOS DE ASOCIACIONES DE TRABAJADORES EN LA FASE DE PROHIBICION DEL SINDICALISMO (1856-1911)

Sociedades de ayuda mutua, autónomas del Estado e inspiradas por el socialismo utópico.	Sociedades de ayuda mutua, vinculadas al poder público.
Sociedad de Artesanos (1850).	
Sociedad Particular de Socorros Mutuos (1853).	
Sociedad "Gran Familia Artística" (1861).	Sociedad Artística Industrial (1866). Una corriente "liberal" trata de poner a la sociedad bajo el amparo del gobierno de Juárez. Otra corriente "anarquista" se opone a ello.
Círculo de Obreros (1864).	
Fraternidad de Sastres (1866).	
Sociedad "Esperanza del Círculo de Zapateros, Luz y Concordia" (existía en 1882).	Conservatorio Artístico Industrial (1867). Ligado al gobierno de Juárez, quien le otorgaba un subsidio.
Fraternidad y Constancia del Ramo de Peluqueros y Flebotomianos.	Gran Círculo de Obreros de México (1870). Con dos tendencias: una que aceptaba donativos del gobierno de Lerdo de Tejada, otra que se oponía a tener lazos con el poder público.
Unión de Tablajeros.	
Sociedad Fraternal de Encuadernadores.	
Sociedad de Socorros Mutuos para Obreros de Maestranza.	Gran Círculo Nacional de Obreros de México (1879)
Sociedad "Unión y Concordia" del Ramo de Meseros.	Gran Círculo de Zacatecas (1880). Apoya la candidatura de García de la Cadena a la presidencia de la República.
Sociedad Mutua del Ramo de Sastrería.	
Sociedad Unionista del Ramo de Sombrerería.	Alianza de Ferrocarrileros Mexicanos (1907).

CUADRO 3 (Segunda parte)

TIPOS DE ASOCIACIONES DE TRABAJADORES EN LA FASE DE PROHIBICION DEL SINDICALISMO (1856-1911)

<p>Sociedades católicas.</p>	<p>Sociedades organizadas formalmente como mutualidades, pero con una práctica sindical.</p>
<p>Sociedad Católica de Artesanos (Durango, 1882).</p> <p>Sociedad de Obreros Católicos de Oaxaca (1885).</p> <p>Círculos Laborales Católicos en Guadalajara, Oaxaca, Pachuca y Puebla (1904).</p> <p>Confederación de Círculos Laborales Católicos (1900).</p>	<p>Sociedad de Artesanos y Jornaleros (1867). Lleva a cabo una huelga de un mes, por la jornada de 12 horas.</p> <p>Unión Mutua de Tejedores del Distrito de Tlalpan (1868). Organiza la huelga en la fábrica "La Fama Montañesa".</p> <p>Unión de Mecánicos Mexicana (1900). Estalla una huelga.</p> <p>Unión de Fogoneros del Ferrocarril Nacional. Huelga en 1902.</p> <p>Unión de Caldereros Mexicanos.</p> <p>Gran Liga de Ferrocarrileros Mexicanos (1904).</p> <p>Gran Círculo de Obreros Libres (1906). De orientación anarco-sindicalista. Organiza huelgas en la industria de hilados y tejidos, en Puebla, Tlaxcala y Veracruz: 1906-1907.</p>

CUADRO 4

TIPOS DE ASOCIACIONES DE TRABAJADORES EN LA FASE DE TOLERANCIA DEL SINDICALISMO
(1912-1917)

Sociedades de colaboración con grupos gobernantes.	Sociedades católicas.	Sociedades anticapitalistas.
<p>Casa del Obrero Mundial (1915). Pacta con el "constitucionalismo" y organiza los "Batallones Rojos". Extiende el sindicalismo y establece sucursales de la Casa en una quincena de Estados del país.</p>	<p>Confederación de Círculos Católicos (1912).</p>	<p>Casa del Obrero Mundial (1912).</p> <p>Confederación del Trabajo de la Región Mexicana, (Veracruz, 1916). Tiene por principios la lucha de clases, la socialización de los medios de producción y una negativa a la participación en la política.</p> <p>Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal. Participa en la huelga general de 1916, contra el gobierno de Venustiano Carranza.</p> <p>Sindicato Mexicano de Electricistas. Presente en la huelga general de 1916.</p>

CUADRO 5

TIPOS DE ASOCIACIONES DE TRABAJADORES EN LA FASE DE RECONOCIMIENTO DEL SINDICALISMO (1918-1936).

Sindicalismo patronal o "blanco".	Sindicalismo de colaboración con el Estado o "amarillo".	Sindicalismo eclesiástico.	Sindicalismo anticapitalista, o "Rojo".
<p>El de la ciudad de Monterrey (1920). Con ramificaciones en el Bajío y en la región de Puebla-Tlaxcala.</p>	<p>Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM (1918). Trasciende la "acción directa" de la tradición anarquista, de la cual proviene. Plantea la "acción múltiple", sindical y política, inspirada en el <i>Trade-unionismo</i> y en el laborismo británico. Tiene fuertes vínculos con la <i>American Federation of Labour</i> (AFL) de los E.U.A.</p>	<p>Confederación Nacional Católica del Trabajo (1922).</p>	<p>Central General de Trabajadores, CGT (1921). De orientación anarco-sindicalista. En un principio, con influencia del Partido Comunista Mexicano (PCM); de la 3a. Internacional y de la Internacional Sindical Roja. Vínculos, con la I.W.W. de los E.U.A.</p> <p>Las organizadas por el PCM. Por ejemplo: Confederación Sindical Unitaria de México (1929).</p>

CUADRO 6

TIPOS DE ASOCIACIONES DE TRABAJADORES EN LA FASE DE INTEGRACION DE LOS SINDICATOS A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO (1936).

Sindicalismo patronal o "blanco".	Sindicalismo de colaboración con el Estado, o "amarillo".	Sindicalismo anticapitalista, o "rojo".
<p>El de la ciudad de Monterrey (1920). Con ramificaciones en El Bajío, en la región de Puebla-Tlaxcala y en la Zona Metropolitana.</p>	<p>Confederación de Trabajadores de México, CTM, 1945-47. Se ciñe a los marcos de la "Unidad Nacional". Abandona la F.S.M. y la CTAL. Ingresa en la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT). En 1946, su emblema es: "Por la emancipación de México".</p>	<p>Confederación de Trabajadores de México, CTM, declara luchar, en 1936, por la abolición del régimen capitalista de producción. Reconoce el carácter internacional del movimiento obrero y de su lucha por el socialismo. Su emblema es el de "Por una Sociedad sin Clases". Vínculos con la F.S.M. y la CTAL.</p>

Se terminó el 5 de agosto de 1975
en la Imprenta de Juan Pablos,
S. A., Mexicali 39, México 11,
D. F. Se imprimieron 3,000
ejemplares.



El desarrollo del capitalismo siempre provoca modificaciones en el bloque en el poder. Por ejemplo, puede producir la diversificación y fragmentación de sus propios componentes; puede excluir a alguna de sus partes integrantes; puede incluir a nuevos elementos; o bien, puede propiciar la traslación de la hegemonía de una clase —o fracción— a otra.

De acuerdo con la importancia de los cambios que se presenten en el bloque en el poder, puede ocurrir una alteración en la forma del régimen o aun en la forma del Estado. Tales mutaciones a nivel del poder político corresponden, en términos generales, al tránsito de un estadio a otro, dentro del mismo proceso de desarrollo capitalista, según el grado alcanzado por éste.

El propósito de este libro es el ofrecer algunas hipótesis interpretativas que quieren mostrar tanto la unidad del periodo referido cuanto los puntos de inflexión que presenta. Todo ello, atendiendo básicamente a la conformación del bloque en el poder.