

EL ESTADO MEXICANO CONTEMPORÁNEO

Lorenzo MEYER
El Colegio de México

LA LUCHA CIVIL Y EL DESMEMBRAMIENTO DEL VIEJO ESTADO

PARA ESTE TRABAJO es útil la sencilla definición dada por Max Weber a principios del siglo: la esencia del Estado consiste en el mantenimiento efectivo del monopolio de la violencia legítima sobre un territorio determinado.¹ De acuerdo con esta definición, la aparición de un verdadero Estado mexicano surge con la obtención de la independencia de 1821, sino medio siglo más tarde con el brote y la consolidación de la paz porfiriana. Simplificando un tanto, es posible afirmar que sólo hasta ese momento el territorio nacional quedó entrelazado de manera tal que pudo considerarse una unidad económica y política. Para entonces había sido superada la lucha entre facciones que pretendían mantener la hegemonía política y que eran el mayor obstáculo para el establecimiento de un monopolio efectivo de la violencia legítima a lo largo y ancho del territorio nacional. La lucha entre centralistas y federalistas, liberales y conservadores, más las invasiones extranjeras, habían producido en muchos lugares un notorio vacío de poder que fue llenado de inmediato por estructuras locales *ad hoc* —los caudillos y los caciques— en desmedro del Estado.² Porfirio Díaz logró en buena medida recuperar el poder para el gobierno central. Sin embargo, este Estado no fue viable, pues resultó estar profundamente ligado al régimen personalista de Díaz y cuando éste cayó, desapareció con él el Estado mexicano, aunque sólo por un

1 H. H. GERTH y C. Wright MILLS (eds.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York, Oxford University Press, 1958, p. 78.

2 Ver Fernando DÍAZ DÍAZ, *Caudillos y caciques*. México, El Colegio de México, 1972.

corto lapso. Para un observador casual, la fragmentación y dispersión de la autoridad durante los años 1914 y 1915 se asemejaba peligrosamente a los más anárquicos del siglo XIX, pero esta vez la solución al problema sería más rápida y efectiva.

Ya bajo el gobierno revolucionario de Madero, la capacidad del Estado mexicano de mantener su monopolio efectivo de la violencia se vio en entredicho por la actitud rebelde de Emiliano Zapata en las montañas del sur, pero sobre todo a raíz de la rebelión de Pascual Orozco en el norte. Aparentemente, las fuerzas del gobierno central estaban a punto de reducir a la impotencia estos focos de resistencia cuando Victoriano Huerta dio el golpe de Estado en febrero de 1913, apoyado por el ejército federal y ciertos sectores de la élite tradicional.³ Huerta nunca pudo imponer un control efectivo sobre el país y sí desató, en cambio, la guerra civil, latente ya desde la caída de Porfirio Díaz. El grueso de las fuerzas rebeldes provino de las áridas zonas norteñas, pero el reto a la autoridad central se presentó a todo lo largo del territorio. La magnitud de la fuerza enemiga y la decisión del gobierno norteamericano de no dar su apoyo al general Huerta, permitieron a los rebeldes, dirigidos por Venustiano Carranza, crecer hasta el punto en que pudieron formar un verdadero ejército —el Ejército Constitucionalista—, dominar una parte considerable del territorio nacional y crear una administración relativamente efectiva. Para 1914 se podía hablar de dos administraciones o de dos gobiernos, pero aún no de un Estado. Ambos bandos pretendían, sin lograrla, la legitimidad absoluta sobre el ejercicio de la autoridad en todo el territorio. Dada esta situación, es posible decir que en ese momento no existía ya el Estado mexicano. Una vez que Victoriano Huerta dejó el país en 1914 y que el ejército federal fue disuelto de acuerdo con lo estipulado por los tratados de Teoloyucan, es posible aceptar la hegemonía del grupo carrancista; no obstante, las fuerzas centrífugas eran

³ Charles C. CUMBERLAND, *Mexican Revolution: Genesis under Madero*. Austin, Texas, Texas University Press, 1952, p. 229.

aún muy fuertes. La unión de los grandes caudillos que actuaron bajo el mando formal de Carranza desapareció rápidamente y esto se hizo evidente en la Convención de Aguascalientes, donde se encontraban representados los principales jefes militares de la coalición antihuertista. De la Convención surgió un gobierno que fue desconocido por el grupo de Carranza pero apoyado por Villa y Zapata. De nueva cuenta México se encontró con dos centros de poder que reclamaban para sí el carácter de único gobierno nacional legítimo: el de Carranza, con sede en el puerto de Veracruz, y el de la Convención, que se estableció en la ciudad de México. No pasó mucho tiempo antes de que los dos caudillos convencionalistas —Villa y Zapata— retirasen su apoyo efectivo al gobierno de la Convención, presidido sucesivamente por Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro, llegando inclusive a atacarle. Antes de disolverse éste por carencia de apoyo, adquirió un carácter fantasmal. Las tres administraciones efectivas, y antagónicas, que existían en ese periodo las presidieron Carranza, Villa y Zapata. De hecho, no había un monopolio de la violencia legítima.⁴

Esta situación duró poco tiempo; la coexistencia de estos tres focos de poder no podía institucionalizarse. La lucha entre ellos fue rápida y feroz. Las acciones más espectaculares se dieron entre los ejércitos de Villa, por una parte, y los de Carranza, mandados por el general Álvaro Obregón. Las dos batallas de Celaya, la de León y la de Aguascalientes, que se libraron entre abril y julio de 1915, acabaron con la División del Norte.⁵ A partir de ese momento y hasta la ren-

⁴ La complicada red política que se fue tejiendo en torno a la Convención de Aguascalientes, está descrita con gran detalle en las obras de Robert E. QUIRK, *The Mexican Revolution, 1914-1915: The Convention of Aguascalientes*, Bloomington, Ind., Indiana University Press, 1960, y de Charles CUMBERLAND, *Mexican Revolution: The Constitutionalist Years*, Austin, Texas, University of Texas Press, 1972, p. 151 ss.

⁵ Para un examen detallado de esta campaña véase: Álvaro OBREGÓN, *Ocho mil kilómetros en campaña: Relación de las acciones de armas efectuadas en más de veinte estados de la república durante un periodo de cuatro años*. México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1917.

dición de Villa al gobierno de Adolfo de la Huerta en 1920, el villismo quedó como un movimiento guerrillero que no ejerció control permanente sobre ningún territorio determinado y que, si bien causó grandes molestias al gobierno central —entre otras cosas provocó la llamada “expedición punitiva” del ejército norteamericano en 1916—, ya no pone en entredicho el control del gobierno de Carranza sobre el país. La liquidación del zapatismo es menos espectacular pero igualmente efectiva. Entre 1915 y 1916, se libraron los grandes combates entre las fuerzas zapatistas del sur y las de Carranza. Para mayo de 1916 todas las ciudades principales de Morelos habían sido ocupadas por las fuerzas carrancistas dirigidas por el general Pablo González. La lucha guerrillera que se inició a partir de entonces fue quizá más impotente que la librada por las bandas villistas en el norte, pero no logró recuperar el control del Estado, aunque en algunas ocasiones los zapatistas llegaron a ocupar Cuautla y otras poblaciones importantes. Según Womack, Zapata logró mantener hasta 1917-1918 una cierta estructura gubernamental en el campo sureño, a pesar del terror carrancista, pero cada vez le fue más difícil mantener la lucha dado el virtual aislamiento de la región en relación a las posibles fuentes de recursos de guerra.⁶ En abril de 1919 Zapata fue asesinado. Los remanentes de su movimiento se unieron a Obregón en 1920 cuando éste encabezó un movimiento militar contra el presidente Carranza.

Para fines de 1918, la fragmentación del sistema político mexicano estaba en vías de ser liquidada. Las tendencias centrifugas habían llegado a su climax y sólo serían superadas poco a poco con el retorno a un centralismo similar al que había prevalecido antes de la Revolución. Las bases del nuevo Estado serían un tanto diferentes. El gobierno de Carranza, para derribar los obstáculos que habían puesto en su camino, Huerta por una parte, y posteriormente Villa y Zapata, por

⁶ John WOMACK JR., *Zapata and the Mexican Revolution*. New York, Alfred A. Knopf, 1968, p. 224 ss.

otra, se vio forzado a aceptar en principio una reforma de las bases sociales del antiguo régimen y del antiguo Estado. Las reformas se iniciaron con la ley del 6 de enero de 1915 donde se hacía referencia a una reforma agraria y culminaron con la promulgación de una nueva constitución en Querétaro en 1917. Se reafirmó en este documento la separación del Estado y la Iglesia, se sentaron las bases para una reforma agraria radical así como para la creación de una legislación obrera mucho más avanzada que cualquiera de las existentes en ese momento; además, se dejaba el campo abierto para afectar la posición dominante que tenían los intereses extranjeros dentro de la economía mexicana. En general los poderes del presidente de la República aumentaron de tal manera que permitían la intervención activa del Estado en todos los campos de la estructura social y económica. Dado el cambio de los marcos legales donde se iba a desarrollar la actividad política del país, era sólo cuestión de tiempo que los nuevos aliados de la élite política —los campesinos y los obreros— aparecieran como participantes más activos en el proceso. Claro está que la forma que iba a asumir esta participación dependería, en buena medida, de la manera en que el grupo dirigente —donde dominaba el interés de los sectores medios surgidos durante el Porfiriato— empleara su control sobre el Estado para alentar o inhibir la acción de estos nuevos actores. La forma como Carranza empezó a poner en práctica el poder del nuevo régimen, no auguró nada bueno para los intereses de estos grupos populares con cuya ayuda pudo destruirse al antiguo. El incipiente movimiento obrero se organizó en buena medida contra los deseos de Carranza, que limitó cuanto pudo sus acciones reivindicadoras. La reforma agraria entonces sólo benefició a un puñado de campesinos —alrededor de cuarenta mil—, con un total de 132 640 hectáreas. Esto, difícilmente podía considerarse un golpe serio a la estructura rural tradicional basada en la hacienda.

Para 1920, puede decirse que el gobierno de Carranza había reconstituido al Estado, devolviéndole parte de su poder, aunque aún quedaron ciertas zonas aisladas que se mantuvieron independientes del poder central, como era el caso

de parte de la Huasteca, que permanecía todavía bajo el control del general Manuel Peláez. Pero la tendencia era irreversible. El problema de los caudillos y caciques iba a tardar en resolverse, aunque sin desaparecer del todo. En muchas ocasiones, ante la impotencia de las autoridades centrales para recuperar el poder de sus manos se decidieron a legitimar su posición de predominio, avalando sus decisiones a cambio de que estos hombres fuertes locales aceptaran en principio la supremacía del centro.

Con la caída del gobierno de Carranza en 1920 —asesinado el 21 de mayo—, se da fin a la era de cambios de gobierno mediante rebeliones militares. Ninguna revuelta volvería a tener éxito. Es más, la caída de Carranza ya no puso en entredicho la capacidad del Estado para desarrollar sus funciones, sino al contrario. En la medida en que la subida de Obregón a la presidencia significó una adecuación entre poder real y formal —el ejército era sin duda la fuente de poder más importante en ese momento— el Estado se fortaleció.

EL ESTADO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN (1920-1934)

Para Obregón y sus sucesores el gran problema a resolver era lograr la institucionalización del nuevo sistema de dominación y la recuperación de la economía, en ese orden. Para lograr esto, fue necesario mantener subordinadas a sus directivas, a los grupos organizados, pero sin antagonizarlos. En el nivel más inmediato, fue también necesario establecer una cierta disciplina entre los miembros más destacados de la élite política: los militares. Obregón tenía la lealtad del ejército, pero no controlaba enteramente a sus generales; su posición era más bien la de *primus inter pares*. Sólo la eliminación de los rivales principales a través de una lucha, sorda a veces, abierta en otras, iba a dejar el campo despejado para el grupo de Sonora dirigido por Obregón y el general Plutarco Elías Calles. El primer paso consistió en eliminar al general Pablo González, cuyas fuerzas —numéricamente muy

importantes— se habían mantenido al margen de la lucha entre Obregón y Carranza en 1920. En julio de ese año se le acusó de estar preparando un golpe militar y se le envió al exilio. Otros jefes militares de dudosa lealtad o plenamente identificados con Carranza fueron retirados de los puestos de mando. Los jefes de operaciones militares —que compartían el poder real con los gobernadores— fueron obregonistas probados. Su lealtad se reforzó con una amplia gama de comisiones, subsidios y prebendas.⁷ Además, los efectivos del ejército fueron disminuidos, se crearon las reservas y las colonias militares para permitir el retorno de buen número de oficiales y tropa a la vida civil. Quedaba aún un largo camino que recorrer para expropiar al ejército el poder que había adquirido a lo largo de la lucha civil.

La rebelión encabezada por el ex presidente provisional y ministro de Obregón, Adolfo de la Huerta, al finalizar el año de 1923, se debió a la inconformidad de una parte del grupo en el poder con la decisión de Obregón de dejar a Calles como su sucesor. Ciento dos generales al mando del 40% de los efectivos del ejército se enfrentaron al gobierno central. En marzo de 1924, el levantamiento estaba aplastado. Un elemento del triunfo de Obregón fue la participación de 10 000 efectivos agraristas a su lado. Con la eliminación de un contingente militar tan sustancial y la capacidad de movilizar grupos populares en su apoyo, la posición del gobierno central se fortaleció.

En igual sentido operó el ambiente internacional. Durante la década de la guerra civil, la constante intervención externa —especialmente norteamericana— debilitó o aumentó en varias ocasiones la efectividad del poder político local. En buena medida la caída de Madero se debió a la influencia negativa del embajador norteamericano Henry Lane Wilson durante los años de 1912-1913. De igual manera, el triunfo del ejército constitucionalista sobre Victoriano Huerta fue

⁷ Edwin LIEUWEN, *Mexican Militarism The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*. Albuquerque, N. M., The University of New Mexico Press, 1968, p. 61-64.

facilitado considerablemente por la negativa del presidente Wilson a otorgarle su apoyo político, militar y económico, a la vez que se impidió a Europa que lo hiciera. Carranza no tardó en tener serias dificultades con Estados Unidos al pretender poner en práctica algunas de las cláusulas de la Constitución de 1917 que afectaban intereses económicos importantes de círculos norteamericanos, particularmente petroleros. Durante casi tres años, el sucesor de Carranza no fue reconocido por Washington debido a las diferencias suscitadas por la nueva constitución, pero tras la firma de los llamados "Acuerdos de Bucareli" en 1923 se le otorgó el reconocimiento y, posteriormente, ayuda militar para derrotar a los rebeldes delahuertistas.⁸ Calles habría de reabrir la controversia en 1926 con la promulgación de una ley petrolera insatisfactoria para las compañías petroleras. Pero tras una seria crisis internacional en 1927, se vio en la necesidad de llegar a un acuerdo aún más informal que el de 1923 con el embajador norteamericano, que acabó con la animadversión y las sospechas de Washington en relación al régimen mexicano.⁹ De nueva cuenta, Estados Unidos apoyaría al gobierno central en el momento en que éste tuvo que hacer frente a nuevos intentos de sublevación.

Los movimientos subversivos a que tuvo que hacer frente Calles provinieron tanto de elementos descontentos de la élite política como de un sector campesino, localizado principalmente en el centro del país, cansado de los abusos y políticas antirreligiosas del gobierno central. La "Guerra Cristera" se inició en 1926 a raíz de un conflicto entre la jerarquía católica y el gobierno, pero no tardó en adquirir el carácter de una rebelión campesina que ni los mismos llamados a la concordia de las autoridades eclesiásticas pudieron calmar. Fue una rebelión cuyas últimas manifestaciones se prolongaron hasta bien entrada la década de los años trein-

⁸ Lorenzo MEYER, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, 2ª ed. México, El Colegio de México, 1972, p. 107-219.

⁹ *Ibid.*, p. 266-281.

ta y que revistió un carácter particularmente brutal.¹⁰ Sin embargo, el movimiento se mantuvo localizado y no puso en peligro la estabilidad del régimen aunque sí disminuyó durante algún tiempo la autoridad del Estado en la región del Bajío.

Más peligrosas para el gobierno fueron las acciones de dos miembros destacados del círculo dirigente de Calles, descontentos con la decisión de Obregón de volver a ser candidato a la presidencia (previa modificación de la Constitución). Los generales Arnulfo R. Gómez, jefe de Operaciones en Veracruz, y Francisco R. Serrano, secretario de Guerra, se postularon como candidatos a la presidencia en contra de Obregón. Pasadas las elecciones de 1927 en las que Obregón fue declarado triunfador, ambos decidieron lanzarse a la lucha armada, pero fueron capturados inmediatamente y fusilados en octubre y noviembre respectivamente. Sin embargo, con el asesinato de Obregón siendo ya presidente electo, tuvo lugar una división aún más peligrosa, pues toda una parte de la élite que se disponía a ocupar los puestos directivos en compañía del caudillo, vio frustradas sus expectativas. Para conjurar la crisis, Calles dejó el poder en manos de un presidente provisional aceptable para el grupo obregonista y propuso, a la vez, la creación de un partido que agrupara en su seno a todas las facciones que componían la "Familia revolucionaria". El objetivo de esta nueva organización sería no el de competir por la toma y preservación del poder frente a otros partidos, sino el de proveer un mecanismo a través del cual se resolvieran pacíficamente las múltiples controversias existentes en el seno mismo del grupo gobernante, especialmente aquellas provocadas por la transmisión del poder, a nivel local o nacional. Así fue como nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En un principio el PNR fue una confederación de los principales líderes revolucionarios bajo la guía informal de Calles. Poco después absorbió entera-

¹⁰ Véase a este respecto a Jean MEYER, *La cristiada, I*. México, Siglo XXI Editores, 1973.

mente a los partidos locales que apoyaban a estos líderes y el peculiar multipartidismo que había prevalecido durante la década anterior desapareció. El PNR fue concebido como un partido de cuadros y no de masas; la incorporación de los contingentes obreros y campesinos organizados al partido tuvo entonces una prioridad muy secundaria.¹¹

Calles no se reeligió, pero a través del PNR y de su ascendencia personal sobre los principales jefes del ejército y líderes políticos dictó las líneas generales seguidas por el gobierno hasta 1935; impuso y quitó presidentes, ministros, gobernadores, etc., y participó sistemáticamente en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional. Un grupo de generales obregonistas, descontentos y después de fracasar en la lucha electoral, se lanzó en marzo de 1929 a una rebelión encabezada por Gonzalo Escobar. La acción fracasó. Fue la última gran rebelión militar que ha enfrentado el sistema político mexicano. Con la eliminación de un grupo considerable de generales ambiciosos y la formación del PNR, el poder central se fortaleció aún más, centrándose no en el presidente sino en Calles, el "Jefe Máximo" de la Revolución.

Al mismo tiempo que tenía lugar este tipo de consolidación del poder central, el grupo en el poder hizo frente a un nuevo reto: en la campaña presidencial de 1929 José Vasconcelos se presentó como candidato opositor. Pero Calles y sus generales no estaban dispuestos a perder en las urnas el poder que había ganado por la fuerza de las armas. La naturaleza del nuevo sistema se delineó con mayor claridad.

A raíz de la alianza que los dirigentes revolucionarios habían tenido que establecer con grupos populares a partir de 1910, se había tenido que introducir a ciertos representantes obreros y campesinos dentro del sistema de toma de decisiones; el caso más espectacular fue el de Luis N. Morones, líder de la Confederación Regional de Obreros Mexicanos

¹¹ Berta LERNER SIGAL, "Partido Revolucionario Institucional" en Antonio DELHUMEAU ARRECILLAS *et al.*, *México; realidad política de sus partidos*. México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A. C., 1970, p. 60-61.

(CROM) que fue ministro de Industria, Comercio y Trabajo en el gabinete de Calles. Pero los intereses de estos aliados quedaron subordinados a los intereses y decisiones de la élite y sus demandas sólo serían planteadas a través de aquellos voceros reconocidos por ella. De lo contrario el Estado emplearía todos los medios que fuera preciso para impedir que estos demandantes se organizaran, adquirieran autonomía e intentaran imponer sus políticas. Mientras la CROM aceptó estas reglas del juego se vio ampliamente favorecida, pero cuando las transgredió en beneficio de los intereses de su líder, perdió su posición de privilegio y eventualmente fue reemplazada —aunque sin desaparecer— por otra organización más acorde con las necesidades del poder central: la Confederación de Trabajadores Mexicanos, formada en 1936 bajo el liderato de un enemigo de Morones: Vicente Lombardo Toledano. Esta subordinación no se intentó sólo con los grupos populares, sino también con los viejos actores del sistema, es decir, la Iglesia y los grupos económicamente dominantes: hacendados, el aún pequeño sector empresarial y los consorcios extranjeros. Calles logró la subordinación de la Iglesia pero no pudo hacer lo mismo con los otros; esa tarea se cumpliría un poco más tarde, bajo la administración del general Cárdenas.

Una de las principales debilidades del Estado mexicano bajo el nuevo régimen revolucionario fue la precaria situación de la economía, que le restaba tanto legitimidad como recursos para afianzar su autoridad. El sector moderno y dinámico de la economía estaba principalmente en manos extranjeras, tal era el caso de la industria petrolera y de la minería. Estas industrias no sufrieron un daño apreciable durante el periodo de la lucha civil (esto fue especialmente el caso de las grandes empresas que supieron crear sus propios medios de defensa). La dificultad de esta situación para el Estado estribó en lo problemático que fue aumentar su participación en los beneficios de la explotación de estos recursos naturales destinados al mercado mundial. Las empresas extranjeras contaron siempre con la protección de sus gobiernos, de tal manera que en más de una ocasión lograron

echar por tierra los planes gubernamentales para aumentar la carga impositiva que permitiría al Estado desempeñar más eficazmente sus funciones.¹² Esta falta de recursos impidió, por ejemplo, que el Estado pudiera hacer los pagos requeridos por su deuda externa y que por lo tanto, el crédito de México en el exterior se derrumbara de manera estrepitosa.¹³

De los sectores modernos de la economía el que más daño sufrió parece haber sido el sistema de transporte, en especial los ferrocarriles; mucho material fue destruido durante la lucha y casi no hubo reposición del equipo. Sin embargo, el problema más notorio se presentó en el sector tradicional: la agricultura, que daba empleo al 70% de la población económicamente activa. Entre 1921 y 1935 se notó una recuperación en relación al periodo de la guerra civil —el crecimiento agrícola fue de 5.1% anual— pero no llegó a recuperar el nivel alcanzado antes de la revolución.¹⁴ La Gran Depresión de 1929 afectó notablemente las exportaciones. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) que había pasado de 0.6% al iniciarse los años veinte a 5.8% anual al final de la década, descendió hasta ser negativo como resultado de la crisis mundial.¹⁵

Fue entonces, y en parte como resultado de todos estos problemas, que el Estado empezó a intervenir con mayor vigor en la vida económica. Se inició la creación de una red bancaria oficial y el financiamiento de proyectos de construcción de carreteras y distritos de riego; sin embargo, no puede

¹² En relación a este problema, véase Lorenzo MEYER, *op. cit.*, en particular el capítulo I y Marvin BERNSTEIN, *The Mexican Mining Industry, 1890-1950: A Study of the Interaction of Politics, Economics, and Technology*. Albany, N. Y., State University of New York, 1965.

¹³ Para el problema de la deuda externa consúltese a Jan BAZANT, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*. México, El Colegio de México, 1969.

¹⁴ Nacional Financiera, S. A., *La economía mexicana en cifras*. México, Nacional Financiera, S. A., 1965, p. 57

¹⁵ El Colegio de México, *Dinámica de la población de México*. México, El Colegio de México, 1970, p. 215.

decirse que el gobierno revolucionario haya creado el "estado activo". El ritmo y dirección de la actividad económica continuaba en buena medida en manos del sector privado.¹⁶

Si bien es verdad que el sistema político había experimentado cambios sustantivos en relación con el prevaleciente durante el antiguo régimen, las bases sociales en que se sustentaba no parecían ser muy diferentes a las del pasado. Las actividades agrícolas seguían ocupando al grueso de la población y la sociedad agraria a mediados de la década de los treinta seguía asemejándose más de lo que fuera de desear a aquella que fue típica del Porfiriato. La hacienda aún dominaba la vida rural. Cuando el presidente Abelardo Rodríguez concluyó su periodo se habían repartido 7.5 millones de hectáreas; es decir, que la Revolución había puesto en manos de los campesinos únicamente el 15% de la superficie total bajo cultivo.¹⁷ La nueva élite no parecía ya dispuesta a castigar severamente a sus supuestos enemigos: la vieja oligarquía terrateniente; parecía en cambio haberse conformado con arrebatarse el poder político sin interferir con la estructura social de la que habían derivado sus privilegios. Es más, algunos miembros prominentes del nuevo régimen adquirieron grandes extensiones de tierra. El ejército frenó más que coadyuvó a la reforma agraria.¹⁸ Siempre es posible encontrar excepciones y señalar ciertas áreas y momentos en que los dirigentes políticos prestaron su apoyo a la transformación del sistema de tenencia de la tierra en este periodo, como puede ser el caso del general Cárdenas en Michoacán y del coronel Adalberto Tejeda en Veracruz. Pero, en general, el "grupo de Sonora" no deseó llevar a cabo una reforma agraria radical sino más bien establecer una economía rural basada tanto

¹⁶ Al respecto véase el análisis hecho por James W. WILKIE, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*. Berkeley, Cal., University of California Press, 1967, p. 30-70.

¹⁷ Nacional Financiera, *op. cit.*, p. 53.

¹⁸ Véase a este respecto el excelente artículo de Hans WERNER TOBLER, "Las paradojas del ejército revolucionario. Su papel social en la reforma agraria mexicana, 1920-1935", en *Historia Mexicana*, Vol. XXI:1, julio-septiembre, 1971, p. 38-79.

en la pequeña y mediana parcela —tanto ejidal como privada— como en la gran hacienda.¹⁹ Se trataba simplemente de eliminar la concentración extrema de la tierra a que se había llegado en el Porfiriato, pero sin eliminarla. Esta política se acentuó cuando Calles, en su calidad de “Jefe Máximo” declaró en marzo de 1930 que la reforma agraria era un fracaso económico y debía ser suspendida. Inmediatamente se anunció en varios estados que la dotación ejidal había concluido. Cada vez era más difícil mostrar el carácter social de la Revolución de 1910. La nueva élite política estaba abandonando a sus antiguos aliados ahora que su dominio era más efectivo.

CÁRDENAS Y LA CULMINACIÓN DEL NUEVO MODELO POLÍTICO (1935-1940)

Los seis años del régimen cardenista —el periodo presidencial se amplió de cuatrienio a sexenio— vieron sucederse con gran rapidez una serie de reformas estructurales que terminaron por alterar notablemente la naturaleza del régimen revolucionario y que aumentaron la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones centrales.

Los primeros cambios tuvieron lugar a nivel institucional. Para sacudirse la tutela francamente conservadora de Calles, Cárdenas llevó al cabo una serie de maniobras dentro de los propios círculos gobernantes que le aseguraron la lealtad de las fuerzas armadas en el momento en que se produjo el choque en junio de 1935. Pero hizo algo más, revigorizó la alianza con los grupos obreros organizados más importantes dirigidos por Vicente Lombardo Toledano. Esta alianza se había deteriorado considerablemente en los años anteriores; una de sus consecuencias había sido la decadencia y fragmentación de la CROM.

¹⁹ Para un examen de las ideas dominantes en torno a la política agraria en esta época, véase a Moisés GONZÁLEZ NAVARRO, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*. México, Costa-Amic, Editor, 1968.

El proceso para unificar a los campesinos en esta alianza tomó más tiempo. Los intentos por crear una organización campesina nacional y efectiva no eran nuevos, pero se había avanzado poco. En 1931, el PNR favoreció la unificación de siete ligas campesinas en la Confederación Campesina Mexicana (CCM), dirigida por Graciano Sánchez. El poder de esta organización respaldó a Cárdenas en 1935. Inmediatamente después se inició un movimiento para ampliar sus bases incluyendo a todos los ejidatarios del país —cuyo número aumentaba constantemente— y posteriormente otros tipos de trabajadores agrícolas.

El resultado de todo ello fue la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936 y de la Confederación Nacional Campesina (CNC), en 1938. Estas dos organizaciones de masas, constituyeron unos de los pilares centrales en los que el presidente Cárdenas se apoyó para introducir una serie notable de transformaciones. El partido oficial sufrió un gran cambio. La idea inicial fue la de crear un "frente popular" de obreros, campesinos y otros sectores progresistas para apoyar a Cárdenas, pero de ahí se pasó a institucionalizar esta alianza y en 1938 el PNR dejó de existir dando paso al Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Este nuevo organismo pretendió combinar su carácter de partido de cuadros con el de masas, las cuales no se afiliaban directamente sino a través de organizaciones, que a su vez ocuparían un lugar en uno de los cuatro sectores que formarían la estructura básica del partido: el campesino, el obrero, el militar y un último definido como popular. La CNC dominó al sector campesino, la CTM al obrero y los burócratas al popular a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).²⁰

Era evidente que se había ampliado la base de sustentación del régimen. Había nuevos actores en el panorama político. El ejército perdía parte de su poder; el presidente tenía la posibilidad de neutralizar a cada uno de los cuatro sectores usando a los otros. Es más, por un momento la capacidad

²⁰ LERNER, *op. cit.*, p. 68-76.

en el uso de la violencia no se limitó al ejército, pues los grupos campesinos recibieron armas y hasta se llegó a iniciar la organización de milicias obreras, pero ante las presiones militares se abandonó la idea. La reorganización del partido fue también un paso más en la disminución de la influencia de los caudillos y caciques locales. La rebelión del general Saturnino Cedillo, por largo tiempo el hombre fuerte de San Luis Potosí, no representó en ningún momento una verdadera amenaza a la estabilidad del gobierno. Había pasado ya su época y ese tipo de rebelión fue casi un anacronismo.

La grande y mediana empresa privada, que en esta coyuntura se encontraba del otro lado de las barricadas, también fue organizada por el gobierno. Para tal fin se expidió en 1936 la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, que dejó a la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) como las organizaciones formales a través de las cuales el Estado recibiría las demandas de este sector y con cuya colaboración elaboraría aquellas políticas que afectaran directamente sus actividades. A la vez, se abría la posibilidad de controlar las acciones de este sector a través de sus organizaciones formales.

Así, pues, para el momento en que el gobierno del presidente Cárdenas tocaba a su fin, la actividad del Estado mexicano se encontraba enmarcada dentro de un tipo de sistema político que puede definirse como autoritario.²¹ El partido oficial no estaba concebido para llevar a cabo una lucha electoral; no había posibilidad de que el grupo en el poder abandonara su posición en caso de que perdiera en las urnas. La campaña de 1940 lo probó de nuevo; a pesar de los numerosos testimonios de la fuerza del candidato de oposición, general Juan Andrew Almazán, únicamente se le reconocieron

²¹ Sobre el concepto de régimen autoritario, véase a Juan J. LINZ, "An Authoritarian Regime: Spain", en Erik ALLARDT y Yrjö LITTUHEN (eds.), en *Cleaveges, Ideologies and Party Systems. Contribution to Comparative Political Sociology*. Turku, Finlandia Abo tidnings och Trycker Aktiebolag, 1964, p. 291-341.

128 000 votos, mientras que al candidato del PRM, general Manuel Ávila Camacho, se le asignaron 2 250 000.

La forma como se manipuló a los grupos obreros y campesinos, y la facilidad con que serían cambiados sus líderes y líneas políticas siguiendo los deseos presidenciales, probó la imposibilidad de su acción independiente dentro de las estructuras oficiales.²² Aun las organizaciones más antagónicas al gobierno, como fueron las que agrupaban a los empresarios privados, encontraron que tenían que estar dirigidas por empresarios, si no abiertamente ligados al régimen, sí por lo menos no enteramente antagónicos a éste, pues de lo contrario perdían toda su efectividad. Finalmente, toda esta organización de la actividad política en una estructura de carácter semicorporativo tendía a concentrar excesivamente el poder de decisión en manos de la élite política y en particular del Presidente. Si en un principio el partido tuvo ciertos rasgos de autonomía, para 1940 los había perdido. Se trataba, pues, de una estructura en que la élite política tenía un carácter dominante y en donde la relación entre los actores —que eran básicamente los grupos organizados—, sólo tenía lugar a través de la mediación de los dirigentes políticos. Finalmente, toda organización de carácter político tenía que hacerse con la anuencia de aquéllos o de lo contrario se le disolvía o se le mantenía en la impotencia. La oposición efectiva, la creación de un foco de legitimidad competitivo con el gobierno, no sería tolerada.

Durante estos años la base económica en que se sustentaba la sociedad y el Estado mexicano continuó desarrollándose, a pesar de la manifiesta oposición del sector empresarial al régimen. Por una parte, los efectos de la crisis de 1929 fueron desapareciendo y el comercio exterior se reanimó, aunque a raíz de la expropiación petrolera de 1938 bajaron considerablemente las ventas de combustible y minerales al exterior.

²² Un buen estudio de la manera como se manipularon las organizaciones obreras durante el cardenismo se encuentra en Joe C. ASHBY, *Organized Labor and the Mexican Revolution under Lázaro Cárdenas*. Chapel Hill, N. C., The University of North Carolina Press, 1967.

Pese a la Reforma Agraria la producción agrícola aumentó; si en 1935 el índice fue de 120, para 1940 había pasado a 135.²³ La incipiente industria manufacturera que se orientaba al mercado interno también creció aunque no de manera espectacular. En 1930 había contribuido con el 16.7% del valor de la producción total y en 1940 su participación fue del 18%.²⁴ Pero no hay duda de que el fenómeno más notable en este campo fue el hecho de que se expropió en beneficio directo del Estado una de las actividades industriales más importantes en ese momento: la industria petrolera. Al pasar en marzo de 1938 los campos productores y las refinerías, que desde principios del siglo habían estado en manos de consorcios extranjeros, a poder del Estado, éste aumentó notablemente su poder. Los primeros años fueron difíciles, no hay duda; las exportaciones bajaron debido a un boicot establecido por la Standard Oil y la Royal Dutch-Shell, auxiliadas por el Departamento de Estado norteamericano, pero la empresa estatal (PEMEX) saldría adelante hasta llegar a convertirse en la mayor de Latinoamérica y uno de los pilares centrales de la economía nacional. Al petróleo se añadieron los ferrocarriles que fueron expropiados antes por Cárdenas como una forma de resolver sus complejos problemas económicos. Los gastos del Estado en materia económica aumentaron los proyectos de irrigación, de construcción de carreteras; fueron creadas nuevas instituciones financieras para facilitar estas actividades, surgiendo así la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Urbano, Hipotecario y de Obras Públicas y el de Crédito Ejidal. Por primera vez la mayor partida del gasto federal estuvo destinada a gastos en obras de carácter económico (el 37.6%) y no al mero mantenimiento del aparato administrativo: había surgido el "Estado activo".²⁵

²³ Nacional Financiera, *op. cit.*, p. 57.

²⁴ Clark REYNOLDS, *The Mexican Economy; Twentieth Century Structure and Growth*. New Haven, Conn., Yale University Press, 1970, p. 61.

²⁵ WILKIE, *op. cit.*, p. 32.

¿Cómo se tradujeron todos estos cambios en la estructura social? Quizá el fenómeno más importante en este aspecto fue la destrucción de la hacienda, una de las instituciones centrales que desde la Colonia había moldeado el carácter de la sociedad mexicana. Durante su periodo presidencial, el general Cárdenas expropió 18 millones de hectáreas. En 1934, las parcelas ejidales constituían apenas el 15% de las tierras bajo cultivo; para 1940 el porcentaje ascendía al 47%. ¡Casi la mitad de la población rural había sido beneficiada por el reparto agrario! El número de trabajadores rurales que aún permanecían ligados a la hacienda era inferior al millón. Se había establecido una estructura dual en el agro mexicano; por una parte, las tierras ejidales y por la otra, la propiedad privada. Poco a poco la hacienda sería reemplazada en este sector por predios relativamente más pequeños pero explotados con técnicas modernas que habrían de dar paso a un uso más intensivo de capital.

Los obreros también mejoraron su posición. El gobierno permitió hacer uso de la huelga como nunca antes, a fin de "restablecer el equilibrio" entre los factores de la producción. En 1934 hubo 202 huelgas, pero en 1935 la cifra llegó a 642 y en 1937 a 576. La fuerza del Estado apoyó en gran medida las demandas obreras: toda empresa —se dijo— debía pagar los salarios, no de acuerdo a la pura oferta y demanda de mano de obra en el mercado, sino de acuerdo con su capacidad económica. Y, según lo señaló Cárdenas en Monterrey, si algún empresario encontraba que ya no le era posible mantener su posición en este ambiente de lucha, podía retirarse y dejar su establecimiento en manos de una administración obrera. Las cooperativas de productores crecieron. Es verdad que el proceso inflacionario, resultado de las grandes erogaciones estatales y de la crisis económica que siguió a la expropiación petrolera, afectó negativamente el poder adquisitivo del obrero. Sin embargo, fue entonces cuando el porcentaje del Producto Nacional correspondiente a sueldos y salarios fue mayor que en el pasado y de lo que sería en el futuro.

De acuerdo con el lema adoptado por el PRM el objetivo final de toda la reforma cardenista era la creación de una

democracia de los trabajadores. Se trataba de superar la organización social capitalista por carecer de una naturaleza justa. La nueva sociedad mexicana debía girar alrededor de una estructura agraria comunal a la que se le añadiría un complejo industrial destinado a servir sus necesidades, y que de preferencia tendría un carácter cooperativo.²⁶ El proyecto nunca llegó muy lejos. Las posibilidades de este "socialismo mexicano", que pretendía erigirse como una alternativa al capitalismo, al fascismo y al socialismo soviético, no fueron muchas. Fuertes presiones internas y externas en contra surgieron desde un principio, y se acentuaron a raíz de la expropiación petrolera de 1938, terminando por anular la alternativa.

La crisis económica, las presiones diplomáticas, el descontento de numerosos jefes militares que añoraban el retorno a la "normalidad", tal como la habían conocido durante la época de Calles y la abierta hostilidad de la clase media, en donde habían hecho avances ciertas formas de fascismo, obligaron a Cárdenas a retroceder.²⁷ El número de huelgas disminuyó; un proyecto de ley minera que afectaría intereses extranjeros en favor de cooperativas nacionales no se promulgó; aun el número de hectáreas repartidas disminuyó. Cuando fue necesario designar al candidato del PRM para las elecciones de 1940, se escogió al general Manuel Ávila Camacho, relativamente conservador, en vez del general Francisco J. Múgica, quien dados sus antecedentes hubiera sido el más indicado para continuar el programa cardenista.

²⁶ En relación a este punto véase, entre otros, a Nathaniel y Silvia WEYL, "La reconquista de México: los días de Lázaro Cárdenas", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, Vol. 7 (octubre-diciembre de 1955), p. 191; Hubert Herring y Herbert Weinstock (eds.), *Renasant Mexico*. New York, Covici Friede Publishers, 1935, p. 81-82; Sanford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley, Cal., University of California Press, 1950, p. 53-59; LERNER, *op. cit.*, p. 69.

²⁷ Lorenzo MEYER, "Los límites de la política cardenista: la presión externa", *Revista de la Universidad de México*, Vol. XXV, núm. 5 (mayo de 1971).

EL ESTADO MEXICANO Y LOS REGÍMENES POSREVOLUCIONARIOS

A partir de 1940 México entró en un proceso de desarrollo muy acelerado que terminaría por transformar la faz del país con una celeridad nunca vista. Sin embargo, y es interesante notarlo, las estructuras políticas apenas si sufrieron alteraciones. Parecía ser que concluida la aventura cardenista la Revolución había dado por terminados sus proyectos de reforma social y política y en cambio se lanzaba de lleno a una nueva empresa: propiciar el crecimiento económico por todos los medios posibles. En unas cuantas décadas se pasaría de una economía basada sustancialmente en las actividades agrícolas a otra, urbana, en que la industria manufacturera dedicada a satisfacer el mercado interno constituyese no sólo el sector más dinámico sino el más importante, empezando a necesitar salidas al exterior para una producción creciente.

La demanda generada por la segunda guerra mundial, permitió que el producto nacional (PN) creciera en esos años a un ritmo promedio del 7% anual. Entre 1939 y 1945 las exportaciones crecieron en 100%. Por primera vez las manufacturas constituyeron un sector importante en las exportaciones (alrededor del 25%). La exportación de petróleo y minerales bajó definitivamente, pero fue sustituida por una diversidad de productos de origen agropecuario que permitieron una cierta estabilidad en la balanza comercial; el déficit comercial se presentó de todas formas, pero se le hizo frente con los ingresos originados por el turismo, ya que por primera vez había una corriente importante de visitantes extranjeros, particularmente norteamericanos. Los envíos hechos por los numerosos trabajadores mexicanos que acudieron a llenar las vacantes dejadas por los obreros americanos enrolados en el ejército, reforzaron esta corriente de divisas, que sería la clave de la industrialización.

Esta industrialización tuvo su origen en el hecho de que algunas de las importaciones mexicanas de bienes de consumo, que tradicionalmente provenían de Estados Unidos o Europa, fueron suspendidas a causa de la guerra como, por ejemplo, textiles o ciertos productos químicos. La incipiente

clase empresarial mexicana aprovechó tan favorable coyuntura que eliminaba la competencia y expandió rápidamente su actividad. La capacidad industrial instalada pero no utilizada permitió que la producción se expandiera a pesar de lo difícil de la importación de maquinaria. Por primera vez se pudo invertir alrededor del 12% del PN (el 40% de esta inversión fue hecha por el Estado). El capital externo, que durante el Porfiriato fue una pieza clave, perdió mucha de su importancia. Entre 1939 y 1950 únicamente el 8% de la inversión total fue hecha con recursos externos. Parecía que una burguesía nacional moderna, en estrecha cooperación con el Estado, iba a asumir el papel de verdadera directora del proceso económico. En los años sesenta la situación no fue tan clara.

Si bien la importancia cuantitativa de la inversión extranjera directa (IED) no varió mucho (en 170 los 35 300 millones de pesos en que se valoraba la IED representaron el 5.5% de la inversión total y el 8.5% de la inversión privada), su importancia cualitativa había aumentado. En 1940 la IED en la industria era de 32 millones de pesos; la cifra para 1970 era superior a los 2 000 millones. Esto le permitió participar con el 44.7% de la producción total del sector industrial moderno.²⁸ La ventaja del inversionista extranjero se encontraba no tanto en su disponibilidad de capital —en muchos casos lo puede obtener de instituciones financieras nacionales— sino de su dominio de la tecnología moderna para satisfacer la demanda de bienes de consumo exigidos por los grupos urbanos, con un tipo de consumo similar al de los grandes centros industriales. La dependencia de la tecnología externa —controlada por las grandes corporaciones internacionales— ha restado vitalidad e independencia a la burguesía

²⁸ En este caso el sector industrial moderno incluye a todas las plantas con un número de operarios superior a la decena. Las cifras fueron tomadas de Carlos BAZDRESCH PARADA, "La política actual hacia la inversión extranjera directa", en *Comercio Exterior*, Vol. XXII, núm. 11 (noviembre de 1972), p. 1012-1013.

sía industrial mexicana que surgió a la sombra protectora de los gobiernos revolucionarios.²⁹

La industrialización tan acelerada del México contemporáneo —las actividades manufactureras contribuyen con el 26.5% del producto interno bruto (PIB) y la agricultura con el 15.9%³⁰— se ha debido en buena parte a la extracción de excedentes del sector agropecuario. De este sector provienen —vía exportación— las divisas para la importación de los bienes de capital, las materias primas y los alimentos para los centros urbanos. En el campo mexicano se observa cada vez más una marcada división entre aquellas zonas y sectores dedicados a producir para los mercados externos y en donde la producción se realiza en extensiones relativamente grandes y con técnicas modernas, y la agricultura de subsistencia, minifundista, que da empleo a la mayor parte de la población agrícola. La agricultura moderna tiende a estar en manos del sector privado y la otra a ser preponderantemente ejidal, aunque no exclusivamente. En 1960 únicamente el 8% de las familias rurales tenía un ingreso de mil pesos o más, mientras que en los centros urbanos la cifra era de 35%.³¹ El resultado ha sido la existencia —y aumento— de una amplia capa marginal. Se calcula que sólo 3.8 de los 7.8 millones de campesinos mayores de 18 años pueden ser ocupados de manera eficiente.³²

En buena parte esta marginalidad rural ha sido la causa de que sea más notoria la marginalidad urbana. El crecimiento de las ciudades en este periodo, en particular

²⁹ Lorenzo MEYER, "Cambio político y dependencia. México en el siglo XX", en Centro de Estudios Internacionales, *La política exterior de México: realidad y perspectivas*. México, El Colegio de México, 1972, p. 1-38.

³⁰ Leopoldo SOLÍS, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México, Siglo XXI Editores, 1970, p. 220.

³¹ Claudio STERN y Joseph A. KAHL, "Mexico, a Developing Society. Stratification Since the Revolution", en Kahl (ed.), *Comparative Perspectives on Stratification. Mexico, Great Britain, Japan*. Boston, Mass., Little, Brown and Company, 1968, p. 16.

³² *Visión*, 26 de agosto de 1972.

el de la ciudad de México, es notable. El ritmo anual de crecimiento de la población urbana en la última década ha sido del 5.4% —bastante más alta que la tasa general de aumento de la población— y en ciertas ciudades hasta del 14%.³³ El sector industrial moderno, que emplea técnicas que requieren el uso intensivo de capital, se ha visto imposibilitado para absorber toda la nueva mano de obra que llega cada año al mercado de trabajo. El resultado es el desempleo disfrazado y la proliferación de tugurios. Sólo una capa relativamente pequeña de trabajadores empleados en la gran industria ha recibido los beneficios del crecimiento económico contemporáneo. Únicamente el 35% de la fuerza de trabajo industrial está sindicalizada y se concentra en este sector, que es el más capacitado para defender su posición relativa en la pirámide social.³⁴

La clase media ha crecido. Los cálculos son muy deficientes, pero alrededor del 20% o 30% de los 50 millones de mexicanos han sido clasificados como clase media. Por primera vez en su historia el país cuenta con un sector medio importante, producto de la expansión industrial y de los servicios del Estado. A mediados de los sesenta este sector disponía del 26% del total de los ingresos personales según ciertos cálculos aproximados; había mejorado en 5% su posición respecto a 1950, pero a expensas de las capas inferiores más que de las superiores. En 1950 el 50% de la población colocada en los estratos inferiores recibió el 19% del ingreso;

³³ Para una visión cuantitativa del problema, puede verse, entre otros, a Víctor L. URQUIDI, "Perfil general: economía y población", en David IBARRA *et al.*, *El perfil de México en 1980*. México, Siglo XXI Editores, S. A., 1970; STERN y KAHL, *op. cit.*, p. 14. Para una visión cualitativa a través de un caso de estudio, ver Lourdes ARIZPE, "Rostros indígenas", *Diálogos*, Vol. 8, núm. 6 (noviembre-diciembre de 1972), p. 15-18.

³⁴ Carlos TELLO, "Un intento de análisis de la distribución personal del ingreso", en Miguel S. WIONCZEK (ed.), *Disyuntivas sociales. Presente y futuro de la sociedad mexicana*. México, Secretaría de Educación Pública, 1971, Col. Sepsetentas, p. 33; Jorge BASURTO, "Obstáculos al cambio en el movimiento obrero", en... *El perfil de México en 1980*, Vol. III. México, Siglo XXI Editores, S. A., 1971, p. 62-66.

para 1964 su participación había disminuido al 15%. En cambio el 20% colocado en los peldaños superiores casi mantuvo intacta su posición, pasando del 60% al 59% en ese mismo periodo.³⁵ La contrapartida de esta concentración de ingresos está correlacionada con una concentración de la actividad económica; por ejemplo, en 1965 había en México 136 000 establecimientos industriales, pero el 77% de esa inversión se encontraba en el 1.5% de las empresas; las 407 empresas de mayor tamaño —que representaban únicamente el 0.3% del total— poseían el 46% de todo el capital invertido. Este mismo fenómeno se puede observar en el sector comercial y en el sector agrícola privado.³⁶

No es necesario acumular muchos indicadores para llegar a tener la imagen de la estructura social sobre la cual se asienta el Estado mexicano contemporáneo. El proceso de industrialización y el contexto político dentro del cual tuvo lugar, propiciaron una distribución particularmente unilateral de los beneficios del esfuerzo colectivo. Aun para patrones latinoamericanos, la concentración del ingreso en las capas altas mexicanas es sorprendente. Y esto se dio sin que el sistema político se viera afectado por posibles demandas reivindicativas provenientes de los grupos menos favorecidos, lo cual muestra lo efectivo del control político sobre ellos.

Para comprender la naturaleza de este control es necesario examinar cómo se empleó la estructura institucional que Cárdenas heredó a sus sucesores. Los cambios formales han sido pocos; el primero consistió en reducir de cuatro a tres los sectores que componían el partido, eliminando el sector militar. A éste se le había incorporado dentro del partido como una forma de control, pero pasada la crisis de la sucesión de Cárdenas, Ávila Camacho lo retiró formalmente de la arena política. A partir de entonces el poder del ejército disminuyó notablemente —aunque sin llegar a desaparecer— en

³⁵ Carlos TELLO, *op cit.*, p. 17; Ifigenia NAVARRETE, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", en David IBARRA *et al.*, *op. cit.*, p. 39-41.

³⁶ TELLO, *op. cit.*, p. 23-29.

favor del Poder Ejecutivo. La segunda modificación tuvo lugar en 1943, cuando se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que fue la contrapartida de la CNC y la CTM en relación al sector popular. La CNOP no cesaría de crecer e incorporar las más diversas organizaciones en su seno, desde una unión de limpiabotas hasta otra de ganaderos, pasando por organizaciones de profesionistas; los sectores medios tienen un claro predominio en la CNOP y ésta una posición muy fuerte dentro del partido, ganada en buena medida en detrimento del sector campesino. Para 1946 el PRM se reestructuró y surgió el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ya no tenía como meta formal una democracia de los trabajadores, sino el desarrollo económico a través de una colaboración entre las clases.

El PRI ha sido capaz de absorber a través de la CNOP a casi todas las organizaciones funcionales de pequeños propietarios y prestatarios de servicios que han ido surgiendo como consecuencia del crecimiento y la diversificación económica. El movimiento obrero no llegó a unificarse; la CTM se mantuvo como la central más importante pero no la única. Sin embargo, sus rivales más cercanos, como la CROM, la CROC y varios sindicatos independientes, han sido absorbidos por el partido; posiblemente la existencia de focos de poder competitivos en este campo no sea vista con desagrado por las autoridades centrales pues aumenta sus posibilidades de maniobra. La CNC se mantuvo como la única organización campesina hasta que en los años sesenta surgió un rival: la Confederación Campesina Independiente (CCI), pero no pasó mucho tiempo antes de que ésta se dividiera y su ala más numerosa se incorporara al partido oficial aunque sin perder su identidad. La cooptación ha sido sistemática. Aquellos que no aceptaron ingresar al partido por propia voluntad y acatar su disciplina y/o mantuvieron una actitud independiente, tuvieron que confrontar el dilema de absorción o violencia. Tal fue el caso de los ferrocarrileros y los maestros en los años cincuenta o la CCI en los sesenta.

La oposición electoral siguió siendo tan estéril como en el pasado. En algunos momentos parte de la élite dirigente se

separó del núcleo central y se presentó como disidente; tal fue el caso de Ezequiel Padilla en 1946 y Miguel Henríquez Guzmán en 1952. Oficialmente perdieron la elección por amplio margen y nada quedó de su oposición. Los pequeños partidos de oposición permanentes —PAN, PPS, PNM, PARM— sobrevivieron en buena medida porque se comportaron como *loyal opposition*; su presencia legitimó la hegemonía del PRI en la medida en que se dio la apariencia de un sistema pluripartidista pero sin afectar su contenido autoritario. Sólo el PAN, que desde una posición más o menos conservadora pide el cumplimiento efectivo de ciertos preceptos constitucionales, ha logrado crear una base electoral de cierta importancia en las zonas urbanas así como en los dos extremos geográficos del país. Sin embargo, ha sido impotente para evitar que en determinados momentos se anulen o alteren votaciones ganadas por él.³⁷

Los partidos o grupos de oposición cuya actividad no ha sido "legitimada" por el Estado han encontrado una oposición permanente y en muchas ocasiones violenta, sin importar las garantías que la Constitución en principio les otorga, y en ningún momento se les ha permitido entrar en contacto con los sectores populares a fin de evitar que logren formar una base de acción que rebase los reducidos círculos de clase media en los que nacen y se desarrollan. Ese ha sido el caso del Partido Comunista, del Frente Electoral del Pueblo o del movimiento estudiantil de 1968, para sólo mencionar algunos ejemplos. La oposición no ideológica —oposición a personas o políticas determinadas— se ha dado sobre todo en el campo y, en este caso, la respuesta del Estado ha sido sistemáticamente más represiva y dura. La violencia en el campo mexicano parece ser endémica; sólo los conflictos más espectaculares llegan a ser conocidos por el reducido sector que forma la "opinión pública".³⁸

³⁷ Como ejemplo de fraude electoral, puede consultarse a Blanca TORRES, "The PAN. A Case-Study of the Party in Yucatán" (tesis de B. Ph., Universidad de Oxford, Inglaterra, 1971).

³⁸ Un indicador de esta violencia lo constituyen las noticias que al

La pérdida de autonomía del PRM respecto al presidente se acentuó con el PRI. Los débiles intentos por democratizar su estructura interna en los sesentas fracasaron. El poder dentro del partido reside no en la Asamblea Nacional, sino en el Comité Ejecutivo Nacional y, en particular, en su presidente y la designación de este funcionario la hace, en realidad, el Presidente de la República y la Asamblea únicamente la ratifica. La designación de los candidatos del partido se hace a través de un mecanismo que coordina las decisiones del Jefe del Poder Ejecutivo, su secretario de Gobernación, el presidente del partido, los dirigentes de sus tres sectores y los gobernadores de los Estados, según el caso. Desde luego, la opinión decisiva es la del Presidente de la República, pero debe estar basada en una cierta aceptación de la relación de fuerzas existentes en la entidad donde se vaya a designar el candidato.³⁹ Así pues, la simbiosis entre partido y gobierno es casi total y, por ello, en gran parte, el PRI no es un partido político en el sentido tradicional, sino una organización gubernamental encargada de coordinar los procesos electorales (cuyo sentido no es realmente el de elegir entre varias alternativas, sino legitimar las decisiones tomadas por el gobierno), movilizar y disciplinar a los miembros de sus organizaciones y avalar las políticas gubernamentales, en cuya formulación no tiene injerencia efectiva.

El proceso de centralización que tiene lugar dentro del partido se repite a otros niveles. El sistema federal no funciona. En primer término, puede mencionarse que el gobierno central recibe alrededor del 90% del total de los recursos a disposición del Estado; así, pues, la dependencia regional en relación al gobierno federal es muy grande. De igual manera, la selección de los líderes políticos estatales queda a cargo

respecto se publican semanalmente en el periódico *El Día*, en la pequeña sección dedicada al examen de los problemas del campo.

³⁹ Una buena descripción de este proceso se encuentra en Manuel MORENO SÁNCHEZ, *Crisis política de México*. México, Editorial Extemporáneos, S. A., 1970, p. 160-162.

del Presidente de la República, quien en última instancia puede usar, por su control sobre el Congreso, el arma de la desaparición de los poderes estatales para deshacerse de aquellas administraciones locales —generalmente heredadas del sexenio anterior— que no siguen las directivas del centro. Finalmente, el Presidente usa a los jefes de las diversas zonas militares como una fuerza equilibradora del poder detentado por los gobernadores.⁴⁰

La división de poderes que la teoría clásica de la democracia liberal considera como uno de los requisitos indispensables para evitar los abusos del Estado en relación a los derechos del ciudadano individual, tampoco funciona en la práctica mexicana. Por una parte, el Senado ha estado dominado enteramente por miembros del PRI y sólo en los últimos años se ha concedido una representación a los partidos reconocidos por el régimen en la cámara de diputados y no porque se les hayan reconocido victorias en ciertos distritos, sino en relación al número de votos recabados en toda la República. En todo caso, estos "diputados de partido" no pueden ser más de veinte. Hasta la fecha no se ha dado el caso de que el Poder Legislativo rechace un proyecto de ley que le ha enviado el Ejecutivo; cuando llega a existir oposición, ésta es mínima y sólo de carácter simbólico. El Poder Judicial ha disentido del Ejecutivo principalmente en relación a medidas que afectan a intereses económicos poderosos y, en este caso, su disensión funciona como una válvula de seguridad para el sistema.⁴¹ A partir de 1940, las relaciones de México con el exterior pierden mucho del carácter conflictivo tenido hasta ese momento. Cuando la segunda guerra mundial estalla, el país se solidariza sin reservas con el grupo que saldría vencedor en la contienda. A cambio de su cooperación se solucionan problemas tan difíciles como la compensación de las compañías petroleras expropiadas, el pago de la deuda externa, de las reclamaciones por daños a los extranjeros du-

40 Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, *La democracia en México*. México, 3ª ed. Ediciones Era, S. A., 1969, p. 37-47.

41 *Ibid.*, p. 33-37.

rante la lucha civil, etc. Concluida la guerra, México no se separa de la línea internacional trazada por Washington a los países latinoamericanos; en el sistema bipolar producido por la "guerra fría" México da un apoyo discreto, pero adecuado, a los Estados Unidos. Dada la herencia nacionalista de la Revolución de 1910, México mantiene una cierta distancia de las políticas norteamericanas, que al no disentir en lo fundamental de éstas, le es tolerada por el centro hegemónico. Surge así la llamada "relación especial" con los Estados Unidos, relación que le permite a México no apoyar la declaración de Caracas contra el gobierno guatemalteco presidido por Jacobo Arbenz, ni romper relaciones con la Cuba revolucionaria de Fidel Castro o condenar la invasión de la República Dominicana por fuerzas de Estados Unidos en los sesentas. A cambio de esto, México no busca prosélitos para su posición entre los otros países del hemisferio ni entorpece el fondo de las políticas de Washington en la región.⁴² Todo esto lleva a múltiples declaraciones de amistad y solidaridad entre los gobiernos mexicano y norteamericano. Este apoyo dado a los regímenes posrevolucionarios por la potencia hegemónica, de alguna manera les fortalece y fortalece al Estado mexicano.

No hay duda de que las desviaciones propiciadas por el régimen mexicano actual en relación a los patrones ideales de democracia liberal han incrementado la importancia y la fuerza del Estado en relación a las otras fuerzas sociales. Dado el carácter autoritario del régimen, la élite política ha tratado de mantenerse como el árbitro de las relaciones entre los principales grupos organizados que actúan dentro del sistema político. Hasta cierto punto lo ha logrado apoyándose ahora en un grupo contra otro, ahora cambiando sus alianzas, pero el modelo tiene varios puntos de conflicto. El des-

⁴² En relación a este punto, véase Mario OJEDA GÓMEZ, "El perfil internacional de México en 1980", en Jorge BASURTO *et al.*, *op. cit.*, p. 289-324; Olga PELLICER, *México y la Revolución Cubana*. México, El Colegio de México, 1972; Lorenzo MEYER, "Cambio político y dependencia...", *op. cit.*

arrollo económico que se dio a partir de 1940, o crecimiento como sostienen otros, se hizo beneficiando excesivamente a la empresa privada en detrimento de otros grupos. Esto le ha ido confiriendo un poder tal, que si bien no se puede decir que ha comenzado a imponer sus decisiones sobre aquellas provenientes de la élite política, no hay duda que adquirió ya un poder de veto. Y esto se ha demostrado en la forma como frustró una política gubernamental que a principios de los sesentas pretendió introducir algunas modestas reformas en el modelo de crecimiento.⁴³ En la actualidad, este enfrentamiento sordo, pero real, entre el poder estatal dirigido por la administración de Echeverría y los intereses económicos más privilegiados, constituye el principal contenido de la problemática política mexicana.

Hay otro punto de tensión. Si bien se han logrado controlar las manifestaciones de los disidentes que se encuentran fuera del "establishment", esto no quiere decir que la lucha política se haya detenido. En realidad ésta se da dentro del heterogéneo círculo gobernante. Las fuerzas en pugna se agrupan alrededor de unos cuantos miembros prominentes de la élite, que son verdaderos centros de "estrellas de poder" cuyas ramificaciones se encuentran a todo lo ancho y largo de la estructura administrativa y partidaria. El objetivo central de estos grupos es acumular el máximo posible de poder para influir decisivamente sobre el presidente en el momento en que éste tenga que elegir a su sucesor. En determinadas circunstancias, el choque de estos grupos les puede llevar a buscar aliados fuera de las estructuras administrativas y/o buscar minar la posición de sus competidores a través de políticas que ponen en peligro al sistema en su conjunto, pues la mejor táctica es crear o fomentar problemas que pongan en entredicho la capacidad política de los rivales para mantener bajo control aquella parcela de la realidad política y social que se ha colocado bajo su tutela.

⁴³ Algunas consideraciones interesantes en torno a este punto se encuentran en la obra de Kenneth F. JOHNSON, *Mexican Democracy: A Critical View*. Boston, Mass., Allyn and Bacon, Inc., 1971, p. 59-84.



