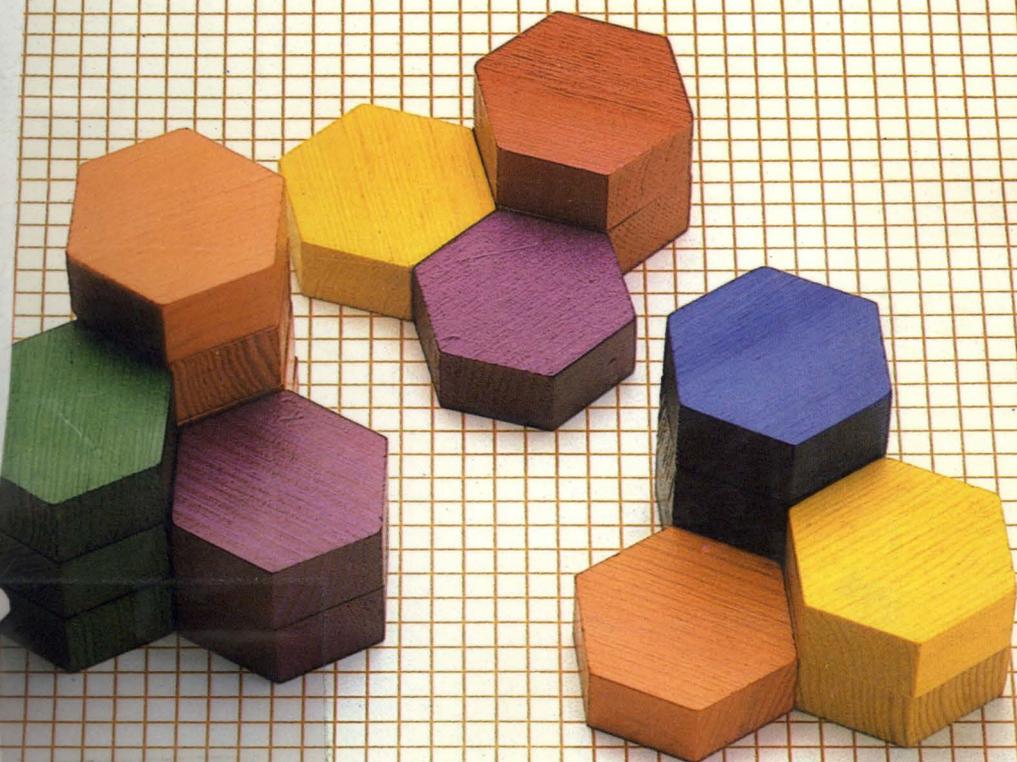


Compiladores
Jorge Pádua N. y Alain Vanneph

poder local, poder regional



320.157
P125p
ej.11

EL COLEGIO DE MÉXICO/CEMCA

CE/320.157/P125p 257140

Facua,

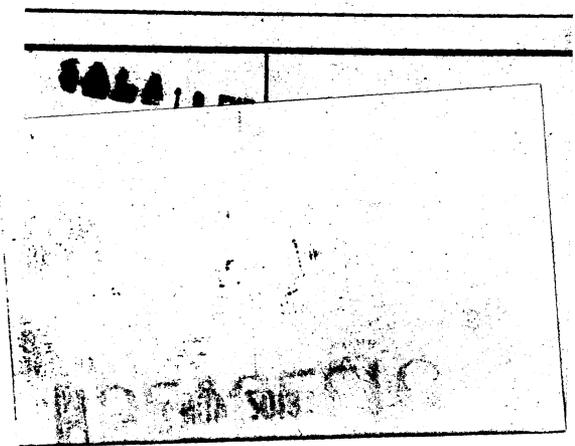
Ioder



7/E123
col. Mexu

BIBLIOTECA DANIEL COSIO VILLEGAS

Fecha de vencimiento



C M	Biblioteca Daniel Cosío Villegas
	Inventario 37

EL COLEGIO DE MEXICO



3 905 0334676 2

Poder local, poder regional

**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS
CENTRE D'ETUDES MEXICAINES ET CENTRAMERICAINES**

Poder local, poder regional

**Coordinadores: Jorge Padua
Alain Vanneph**



EL COLEGIO DE MEXICO



CEMCA

CE
320.157
P125P

257140.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

Este libro está constituido por las ponencias presentadas al Seminario que sobre Poder Local y Poder Regional, organizaron el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México y el *Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique Latine* (Credal) de la Universidad de París, del 9 al 11 de julio de 1984, en la sede de El Colegio de México, en México D.F.

Primera edición (1000 ejemplares): 1986
Derechos reservados conforme a la ley
El Colegio de México - CEMCA
© 1986, El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
01000 México D.F.
In.preso y hecho en México - *Printed and made in Mexico*
ISBN 968-12-0340-2

INDICE

INTRODUCCION	13
<i>Jorge Padua y Alain Vanneph</i>	
PARTE I: ASPECTOS GENERALES	
Capítulo 1: Poder local, poder regional: perspectivas socio-antropológicas	27
<i>Guillermo de la Peña</i>	
Capítulo 2: La descentralización en Francia	57
<i>Alain Vanneph y Jean Revel-Mouroz</i>	
Capítulo 3: El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?	75
<i>Soledad Loeza</i>	
PARTE II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	
Capítulo 4: Desamortización, regionalización del poder y guerras de castas, 1822 a 1862: un ensayo de interpretación	89
<i>Rodolfo Pastor</i>	
Capítulo 5: La Revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local	106
<i>Romana Falcón</i>	
PARTE III: ESTUDIOS DE CASO	
Capítulo 6: Algunos parámetros de la lucha por el poder local en la región del Mante, Tamaulipas	113
<i>Marielle Pepin Lehalleur</i>	
Capítulo 7: La organización del poder político a escala local: el caso de Nuevo Laredo, Tamaulipas	125
<i>Roland Trabis</i>	
Capítulo 8: Poder y contrapoder en el Istmo de Tehuantepec	137
<i>Marie-France Prévôt-Schapira y Hélène Rivière D'Arc</i>	

Capítulo 9: Estructuras de poder en comunidades de Morelos <i>Roberto Varela</i>	144
Capítulo 10: Enclave y geografía del poder en Ciudad Lázaro Cárdenas <i>Daniel Hiernaux Nicolas</i>	164
Capítulo 11: Poder regional, estratificación social y proceso de urbanización en Zamora, Michoacán <i>Gustavo Verduzco</i>	183
Capítulo 12: El sistema de poder en la producción del espacio urbano-rural: el caso de la microrregión de Río Escondido <i>Elsa Laurelli</i>	207
Capítulo 13: Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla <i>Patrice Melé</i>	222
Capítulo 14: Espacio petrolero y poder sindical en la costa del Golfo <i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	246
Capítulo 15: Poder local y acción sindical en situaciones de enclave: las elecciones en Monclova en 1978 y 1982 <i>Ilan Bizberg</i>	261
Capítulo 16: Poder sindical en una ciudad industrial: el caso de Monclova, Coahuila <i>Gilles Fourt</i>	273

Introducción

Introducción

Jorge Padua (CES)
Alain Vanneph (Credal)

I. El libro que presentamos al lector es producto de un seminario que sobre el tema del poder local y regional organizaron, en la sede de El Colegio de México del 9 al 11 de julio de 1984, el Centro de Estudios Sociológicos (CES) de El Colegio de México y el Centre de Recherches et Documentation sur l'Amérique Latine (Credal) de la Universidad de París III.

El seminario formó parte de un esfuerzo dirigido hacia la consolidación de las relaciones entre ambos centros, al tiempo que ofrecía un espacio para la reflexión basada, en este caso, en investigaciones empíricas que realizan sobre el tema investigadores de El Colegio y de Credal, así como investigadores invitados de El Colegio de Michoacán y de la Universidad Autónoma Metropolitana. Coordinó el seminario por parte del CES el Dr. Jorge Padua y por el Credal el Dr. Jean Revel-Mouroz. Se presentaron y discutieron 18 trabajos organizados alrededor de tres temas centrales: *a) una introducción general* que incluyó las presentaciones a la problemática del seminario, las perspectivas antropológicas sobre el poder local y regional en México, las políticas nacionales de urbanización en México y las políticas de descentralización y municipalización en Francia; *b) la perspectiva histórica* con el tratamiento del tema para México desde la Colonia hasta la Revolución de 1910; y *c) los estudios del caso* en el que se presentaron 11 estudios cuya totalidad se incluye en el libro.

La publicación es posible gracias al convenio de cooperación celebrado entre El Colegio de México y el Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, representados por el Lic. Gustavo Cabrera y el Dr. Dominique Michelet, respectivamente.

II. El tema del poder y de sus relaciones es central a cualquier elaboración en las ciencias sociales; pero es particularmente relevante a la luz de los proyectos de descentralización y democratización emprendidos en México en las últimas administraciones y en momentos en que cambios y crisis de

orden interno y externo ponen en el centro de las discusiones y los debates los problemas de la estructuración y orientación del Estado y del país. El tema refiere, pues, a asuntos cuyo interés no sólo es de naturaleza conceptual, teórica y metodológica, sino también a problemas prácticos, reales, urgentes y controvertibles, que tocan a una de las dimensiones de la estratificación que señala las formas en que se resuelven los problemas de orden y control social y que refiere explícitamente a la democracia; extensa y complicada idea con implicaciones sobre la libertad y la liberación, la participación activa y directa de la ciudadanía en asuntos de la comunidad, los derechos y deberes de mayorías y minorías, las igualdades y desigualdades en la distribución de deberes, derechos y recompensas, los límites en el ejercicio de la autoridad, la separación y equilibrio de poderes, las elecciones y representaciones por mencionar solamente algunos de los problemas implicados en las discusiones sobre el tema de la democracia.

A estos problemas se buscan respuestas que en el caso de las ciencias sociales se dan desde la antropología, la economía, la geografía humana, la sociología, la historia y naturalmente, la ciencia política. En la medida en que las ciencias sociales no han alcanzado un deseable "todo orgánico", aún subsisten como operativas las diferenciaciones entre disciplinas. Al mismo tiempo, hay una especie de consenso cada vez más explícito sobre síntomas de agotamiento en la capacidad de explicación de los "paradigmas" clásicos, que se suman a la crítica sobre sus desarrollos en las versiones más recientes, sobre todo y muy especialmente la referida a la capacidad que éstos tienen o podrían tener para orientar y producir acciones, para generar estrategias que orienten las decisiones y para cambiar la realidad en el sentido y dirección propugnada por la teoría.

La insatisfacción con este tipo de desarrollo en el área ha orientado la búsqueda de soluciones por dos vías: por una mayor atención hacia cuestiones de orden metateórico (cuestión muy familiar a las elaboraciones en esta parte del mundo y de las que no se trata en forma directa en los diferentes artículos que componen el libro) y por un retorno al terreno, a los estudios de caso, a los análisis empíricos de procesos y relaciones en los ámbitos locales y a intentos de orden teórico que -con distintos grados de alcance- puedan incorporar conceptual y metodológicamente las relaciones de poder. Pasará, creemos, bastante tiempo antes de que se resuelva el problema central del pasaje de lo ontológico a lo nomológico y a lo nomopragmático.

Los artículos que aquí se presentan contribuyen al conocimiento de nuestra realidad en la medida en que señalan parte de la aplicación del análisis de los procesos sociales, tanto desde la perspectiva del juego de fuerzas sociales y culturales que actúan en la lógica de los actores, cuanto del peso que puedan tener en las mismas los determinantes histórico-estructurales. Cada uno de los autores buscó presentar bases concretas de reflexión sobre la distribución y ejercicio del poder ilustrando un aspecto de la problemática a partir de su propio enfoque y perspectiva teórica y metodológica. En el principio de la organización del seminario no hubo la propuesta de un

criterio unificador, favoreciendo, por el contrario, los enfoques a partir de varias disciplinas. La variedad de casos, de tonos, de escalas, de posiciones fue compartida en el seminario y a partir de allí surgieron algunos elementos importantes enriquecedores de nuestra experiencia y conocimientos para la búsqueda, si no de bases teóricas y metodológicas únicas, al menos para señalar algunas de las grandes brechas que permanecen abiertas y propuestas generales para su resolución. Ello podría permitir un mayor y mejor acercamiento a la resolución de los grandes interrogantes acerca de la naturaleza de la realidad y de los aspectos que hacen y determinan las formas del ser, a la formulación de teorías como ordenadoras de elementos y propiedades en una estructura cuyos sistemas de validación se basen en criterios de orden lógico y empírico y a la utilización de los conocimientos sobre procesos y dinámicas para influir en la realidad.

La presencia de textos que ilustran algunas características del caso francés, así como la de investigadores franceses que analizan el caso mexicano no se refleja en el libro como un análisis comparativo entre México y Francia. Se trata esencialmente de enriquecer la capacidad del juicio, abriendo horizontes de referencia no mexicanos que por sus diferencias o por las semejanzas, logren impulsar, confirmar o matizar las reflexiones sobre el poder y sus relaciones.

El tema del poder local y regional es importante y actual no sólo en México sino que es una problemática de resonancia mundial. La coincidencia cronológica de la prioridad de la descentralización en México y de la profunda reforma administrativa de fomento a los poderes municipales y regionales en Francia, va acompañada en países tan diferentes, por una verdadera cooperación orgánica entre servicios de administración pública de ambos países. Pero no son casos únicos; la resurgencia del tema de los poderes locales y regionales incluye a países tan disímiles como Italia y Venezuela, Canadá y España, Brasil y Bélgica, donde la regionalización o municipalización se propaga a partir de la Segunda Guerra Mundial por el impulso principal de dos fuerzas.

a) La primera es una fuerza de tipo "centrífugo". En la dinámica de los movimientos de independencia de los pueblos y principalmente de la descolonización, se fortalece al mismo tiempo -más allá del espacio de la nación y de lo nacional- el sentimiento del espacio vivido y hasta entonces postergado en aras de lo global: la región. En Francia, esta reivindicación interna a la nación cristalizó en movimientos autonomistas como los de Córcega o de Bretaña, cuyos rasgos históricos son diferentes al modelo dominante francés. Pero también tuvo expresión en el sur occidental, cuando en Occitania se grita espontáneamente, sin las características ideológicas de los movimientos de Córcega o Bretaña, *Volem viure al país* (queremos vivir el país). La reivindicación expresa tanto los aspectos culturales que reclaman la valorización de las raíces de pertenencia, cuanto los aspectos económicos que reclaman la creación de empleos locales para atenuar las emigraciones y la dependencia a empresas externas a la región.

El caso de la India también es revelador en cuanto a estos movimien-

tos en el que el derecho a las diferencias se circunscribe primero a las más definitorias (grandes religiones), para maximizarse en una relación contraria a la tendencia a la uniformización en nuestras sociedades de masa. Casi inmediatamente después del movimiento de independencia dirigido por Gandhi contra Inglaterra, surge un estallido en varios Estados con distinta afiliación religiosa: dos pakistanés musulmanes, frente a India y Ceilán. Las tentativas de los siks de crear su propio estado representan la continuidad de esta tendencia.

Ocurre un fenómeno análogo en el ex Congo belga en el momento de la independencia, con las luchas tribales y las tentativas de secesiones especialmente en Shaba. El caso es válido para Nigeria y Biafra; en realidad es toda Africa la que, dentro de las fronteras artificiales de la colonización, sufría una amenaza de "balcanización" similar a aquella que sucedió a la desaparición del imperio español a principios del siglo XIX, pese a las tentativas de conciliación de independencia con pluralidad y plurinacionalidad, como las propuestas de Simón Bolívar en la América del Sur.

La evolución actual tendería en parte a multiplicar esos movimientos centrífugos, con niveles espaciales al interior de los espacios nacionales o incluso de entidades geográficas bien definidas, tal como es el caso de las islas Irlanda, Chipre y Ceilán. Los movimientos de autonomía se agregan a los casos clásicos de Quebec, del País Vasco, de Cataluña, el de los misquitos en Nicaragua, el de los indios en los Andes, el de los disidentes de Kanacs en Nueva Caledonia, de los maoríes en Nueva Zelandia, y muchos otros más.

El problema del poder regional se complica en la medida en que puede afirmarse y funcionar como un "modelo reducido" del poder central, de la misma manera que el poder de los estados descolonizados fue casi una réplica del modelo político de la metrópoli o, por el contrario, reivindicar formas diferentes de organización política, como podría ser el caso de los autonomistas de Bretaña en Francia que, como propuesta al menos, rechazan la organización de tipo estatal por un eventual sistema político independiente. Hasta en las regiones administrativas de Francia, esto se notó en forma muy pronunciada, con el temor expresado por algunos de que las capitales regionales reproduzcan en las regiones un neoimperialismo de la capital nacional en el Estado, optando por la creación de una red de ciudades medianas, cada una con una parte de los servicios y de los poderes de una capital propia. Esto refiere directamente a la segunda de las fuerzas.

b) La segunda de las fuerzas hacia el impulso de la regionalización y la descentralización, es producto de la reflexión sobre el centralismo y la burocracia, estudios teóricos que abren un camino bastante fuerte al respecto. Para Francia, el libro de Jean-François Gravier *Paris et le désert français*, publicado en 1948, tiene una influencia determinante al rechazar las tesis del equilibrio a nivel de las distintas regiones de Francia dada la hegemonía política, cultural, económica, financiera y demográfica de París. Después de la edición en francés del libro de Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, y especialmente del de Alain Peyrefitte,

Le mal français, que en sus estudios históricos vinculan el desarrollo de naciones como Inglaterra y Alemania a la dominancia protestante, en donde el individualismo religioso habría facilitado la iniciativa económica y la dispersión de los focos del desarrollo urbano; todo esto como opuesto a los países de la contrarreforma, como por ejemplo Francia y España, en los cuales el poder central fuerte frustra las potencialidades creativas en los espacios periféricos. El geógrafo francés Etienne Juillard especifica la tipología y distingue entre regiones de tipo "rhiniano" (variadas, ricas, equilibradas, con más o menos 10 millones de habitantes, alrededor de una capital de tamaño mediano y dotada de todos los servicios próximos a los usuarios) y regiones de tipo "latino" (más pequeñas, sin capitales regionales, y dominadas por la metrópoli castrante: París, Madrid, Viena). Ambos tipos son polares, uno multiplicador de oportunidades y con variabilidad en los impulsos, el otro dependiente y sometido a la burocratización y centralismo esterilizante.

Todo lo anterior se vincula a la oposición entre naciones federales y naciones centralizadas; también se vincula a los conceptos de imperialismo externo e interno.

Las dos fuerzas se conjugan: al impulso popular hacia una mayor identificación con lo local y lo regional, se unen las observaciones de las ventajas económicas, políticas y sociales sobre el abatimiento de las tendencias hacia la burocratización y la macrocefalia, y sobre el fortalecimiento del desarrollo regional y los impulsos hacia *la autosuficiencia*. La convergencia lleva a una consecuencia evidente: la descentralización.

Descentralizar permitiría la satisfacción de ambas necesidades, fomento al desarrollo y satisfacción de la identidad regional. Se contrarresta la implosión burocrática con la explosión del desarrollo regional. El poder central ganaría eficacia en la administración al ponerla cercana a los administrados, el concepto del espacio territorial sería más moderno y adaptado a las necesidades de la época: el ciudadano podría optimizar su participación en niveles diferentes al central, valorizando la conciencia de diferencias y necesidades, buscando un equilibrio nuevo entre poder central y contrapoderes territoriales, sindicales, asociativos, etc. Para el caso francés, se trataba de buscar un equilibrio eficaz, cuya fuerza no fuera amenazante para la fortaleza del poder central. Surge entonces otro consenso que concilia los dos factores: la doble descentralización, a la vez regional y municipal. La herencia de los *départements*, creaciones artificiales de 1790 que en dos siglos habría adquirido una realidad vivida, se une al cálculo político vinculado a las teorías de Montesquieu de la separación de los poderes y al viejo concepto de "dividir para reinar" para conjugarse en la realidad en los tres órdenes de gobierno y participación: el del espacio inmediato vivido, territorio básico del ciudadano (el municipio); el del espacio cultural y de la región vinculada a la noción del progreso (el regional), y el espacio de lo nacional (el central). Cada uno con sus funciones propias y eventualmente rivales que aminoran los riesgos de la atomización, la anarquía, y la minimización del proyecto nacional.

Tanto las condiciones políticas como las económicas, geográficas e históricas demandan para el caso francés la descentralización, siguiendo formas distintas y privilegiando niveles espaciales sobre otros, acelerando las reformas o estableciendo su ritmo al compás de las urgencias y exigencias de los poderes locales o regionales.

III. El caso mexicano presenta características específicas cuyo análisis preciso y detallado es necesario previo a cualquier adopción y/o adaptación de otros modelos. La forma como los pueblos se gobiernan y organizan es producto tanto de características específicas a su experiencia histórica, a su cultura, a sus sistemas de relaciones e interacciones entre individuos y grupos, instituciones y clases sociales; pero también de impulsos y circunstancias que provienen de su ambiente externo. Determinantes internos y externos sirven de marco a las formas como se enfrenta el ineludible cambio y en las que se definen y redefinen equilibrios y desequilibrios entre los factores del poder. La dinámica del poder local y regional debería ser observada, entonces, no sólo en sus dimensiones geográficas y espaciales a la luz de las experiencias locales, nacionales y regionales, sino a la de las grandes dinámicas que se generan a escala mundial o global.

La consolidación del Estado mexicano, cristalizado en el periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas con sus propuestas de modernización y racionalización desde arriba y desde abajo, se da dentro de una situación estructural de un México primordialmente rural, concentrado en actividades agrícolas y saliendo de una crisis que, como la de los años treinta a escala mundial, era una crisis movilizadora, en tanto que esta última era parte de una ideología que, incluso dentro del capitalismo, favorecía la participación del Estado. La crisis de los ochenta nos coloca ante una situación estructural distinta, ya no es un México primordialmente rural, sino uno primordialmente urbano, dominado por actividades en los sectores secundario y terciario de la economía, con ampliación de las clases medias. Aún más, la crisis de los ochenta es una crisis más bien desmovilizadora por su carácter concentrador y centralizador del capital, por la acentuación de una guerra fría, por exigencias y presiones hacia la subordinación del país y de la economía a una estrategia seleccionada por los países centrales.

La comprensión e interpretación de las relaciones de poder en el ámbito formal de la política en el caso de México, creemos, debe tener como referencia no sólo la dinámica de la sociedad en sus procesos de transformación, sino también dos elementos que parecen ser centrales a la herencia histórica del país en relación con la política de partidos.

a) El que está determinado por el ámbito del marco normativo y particularmente por lo que la ley establece en términos del sistema político, de la división de poderes, del pluripartidismo, de las elecciones como sistema de cambios de partidos en el poder, etc. En este ámbito, la Constitución de 1917 y sus modificaciones constituyen el marco legal por el cual el sistema posee características que pueden calificarlo como democracia liberal, con la separación entre Estado e Iglesia, la división de poderes entre el

ejecutivo, el legislativo y el judicial (pero con una clara disposición hacia la concentración del poder en el ejecutivo), y, sobre todo, con un profundo tono nacionalista que permite a la Presidencia y al Estado una intervención muy fuerte y activa en los asuntos políticos, económicos, etc.

b) El otro ámbito es el del partido en el poder (ahora PRI), que desde su fundación es el que establece las reglas efectivas del juego y el que mantiene un control efectivo sobre los grupos organizados. No es un ámbito rígido, sino cambiante y sujeto a la negociación; pero es el ámbito que define y redefine los ritmos y las direcciones, los tonos, las formas y los niveles de la participación y al que se sujetan tanto partidarios como opositores.

Los dos elementos son importantes en relación con nuestro tema porque el poder en México ha sido y es a la fecha un poder centralizante y centralizador y porque el tono cambiante del movimiento de reforma política en los últimos tiempos es hacia una descentralización política, económica, cultural. El tema del poder local y regional en su ámbito de la esfera de lo nacional, parecería en buena medida algo que va "en contra de la corriente" en términos de las tradiciones de las formas de operación del partido en el poder; sin embargo, muy "a favor de la corriente" en términos de la Constitución, de la voluntad política en el último sexenio, de los cambios estructurales de la sociedad mexicana. Difícil coyuntura, pero no imposible de resolver. La solución adoptada en Francia parecería resolver muchos de los falsos dilemas. Las transacciones en México en los últimos 50 años han tenido un carácter de relativo pacifismo y de reformas conducentes a formas de integración en donde los compromisos y transacciones muy poco comunes en ámbitos como el de América Latina y del Tercer Mundo, en general están caracterizados por falta de participación popular y desequilibrios constantes en las relaciones de poder.

Los antecedentes que permanecen vivos de la historia mexicana son naturalmente previos a la Constitución de 1917 y a los orígenes del régimen político actual en 1929. Varios autores hablan de la ausencia de democracia y de participación como una herencia que se arrastra desde las etapas previas a la Colonia y particularmente desde los regímenes absolutistas del Virreinato español, y que se fija como una especie de rasgo peculiar de los modos de coexistencia y de distribución del poder entre los mexicanos. Pero en esos mismos términos, también vale la pena destacar lo que se fija como proyecto de futuro, como programa y que son las ideologías progresistas que vienen desde las guerras de liberación e independencia y que se heredan de las tradiciones del iluminismo, la ilustración, el enciclopedismo y el liberalismo de Europa y de Estados Unidos de Norteamérica. El tema fundamental es el de la política, el de la consolidación de las nuevas naciones, el de la modernización y secularización de las sociedades, donde la transformación es presentada como la tarea de formación de ciudadanos que participarían en forma activa y responsable en el proyecto nacional. No en vano las figuras más idealizadas son las de Hidalgo, Morelos y Juárez. La concepción secularizadora va acompañada de notas optimistas sobre el papel de la razón y de la inteligencia como elementos importantes para la

ordenación de las relaciones entre los hombres y las cosas. Y es importante destacar aquí también que se asigna desde entonces al Estado el papel de encargado de la promoción de estos procesos.

Si éstas serán las ideologías progresistas dominantes a finales de siglo, ocurren en un ambiente en donde los desacuerdos, debates, conflictos, tensiones y rebeliones se prolongan por periodos considerables de tiempo. Para México, la consolidación del Estado -esto es, el logro de la legitimación irrestricta para el ejercicio de la autoridad en el espacio del territorio nacional y para el control efectivo sobre los destinos del país, en la forma de impulso a proyectos concebidos para el espacio de la unidad geográfica, política y cultural- es producto de una dinámica de conflictos que se prolonga desde las guerras de independencia en el primer cuarto del siglo XIX hasta su resolución más o menos definitiva en el primer cuarto del siglo XX, principalmente con la Constitución de 1917, salvo para el periodo denominado "Porfiriato" en el que efectivamente existe un gobierno central para la nación, los primeros 100 años en la historia de la nueva nación mexicana se caracterizan por fragmentaciones en el sistema político, por la multiplicidad de focos de poder, por conflictos y rebeliones, por vacíos de poder ocupados por caciques y caudillos que imponen sus propias reglas y leyes.¹

La Revolución de 1910 y su culminación en la Constitución de 1917 no interrumpirán las rebeliones, pero sí creará el marco legal que posibilitó la institucionalización del país y la consolidación del Estado central. La figura del general Plutarco Elías Calles y la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929 representan el paso clave para una estabilidad política rara en América Latina y el Tercer Mundo en general, que se prolonga hasta nuestros días. Un partido oficial, cuyos actores son grupos organizados, regulará y arbitrará las relaciones e interacciones con el resto de los grupos sociales que actúan dentro del sistema. Como dice R. Segovia,² el partido representará no solamente un mecanismo organizacional para el arbitraje, sino uno de imposición de la voluntad en un modelo de resoluciones en el que el marco de la legalidad es el marco de la voluntad y no a la inversa.

Constituido como forma organizacional de tipo corporativo e integrado en un comienzo por los dirigentes revolucionarios y sus agrupaciones locales de partido, agrupaciones campesinas, obreras y militares, el PNR evoluciona hacia la década de los treinta durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, de ser un partido de cuadros a ser un partido de masas, con el dominio de la Confederación Nacional Campesina para ese sector, de la Confederación de Trabajadores de México para el sector obrero, y de la Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado para los burócratas. Como Lorenzo Meyer bien lo señala,³ la organización de los sectores no integrados al partido también es promovida desde el Estado: Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin) y Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco). Para ese entonces el PNR cambia de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el objetivo explícito de creación de una democracia para los trabajadores fundamentada

en la lucha de clases, dentro de un modelo de socialismo a la mexicana, con fuerte contenido nacional. Dicho modelo desde un principio contiene los elementos de la crisis y el conflicto que a fines de los años treinta es sometido a presiones (desde adentro y desde afuera) que culminan con un viraje hacia el consenso entre clases sociales hacia 1940 y hacia un replazo del proyecto de reforma social por uno de desarrollo económico apoyado en la industrialización por sustitución de importaciones y en la unidad nacional sin diferencias de clases, con apoyo de inversiones nacionales y extranjeras. El partido se reforma, primero, con un retiro formal del sector militar y luego, con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que absorberá a la inmensa mayoría de organizaciones de pequeños propietarios y prestadores de servicios, en 1946 cuando adquiere la nueva denominación de Partido Revolucionario Institucional (PRI) que mantiene hasta nuestros días. El dominio del PRI sobre las organizaciones campesinas, las de obreros, las de burócratas y las de pequeños propietarios; la acentuación de la centralización del poder de decisiones dentro del partido, así como la de las entidades federativas en el centro de la Federación; la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo; la persistencia de un esquema electoral pluripartidista pero con partidos que legitiman la hegemonía del PRI, son factores que, entre otros, alejan al regimen político actual del modelo liberal clásico al que en buena medida apela la Constitución. Sin embargo, los focos de tensión producto de las transformaciones estructurales que, al heterogeneizar la estructura social, crean nuevas clientelas con demandas diferentes y que, unidas a las crisis que rebasan las capacidades tradicionales de negociación, fortalecen las tendencias hacia la descentralización.

Mientras los grupos en el poder son capaces de demostrar efectividad, la hegemonía permanece poco cuestionada o el cuestionamiento se reduce a focos muy específicos; por el contrario, cuando el sistema entra en crisis, cuando no es efectivo para satisfacer las demandas de los grupos con mayor poder en la sociedad, aumentan las tensiones, y la insatisfacción genera demandas que en los últimos tiempos en el caso mexicano apelan con cada vez mayor fuerza hacia el cumplimiento de la legalidad por encima de la voluntad política. El resurgimiento de conflictos sobre resultados electorales particularmente en el norte de México; las alianzas de secciones sindicales a otros partidos fuera del PRI; las resistencias de algunos sectores campesinos a imposiciones de candidatos de sectores obreros del mismo PRI en elecciones municipales; la ocupación de palacios municipales en varios lugares de la República, son una clara manifestación de demandas por mayor autonomía de poderes locales y regionales a las cuales hacen referencia muchos de los estudios de caso que aquí presentamos.

IV. En términos de las relaciones que se establecen entre los poderes locales, regionales y centrales, se observó durante las sesiones de debate en el seminario lo siguiente:

- Con diferentes grados (pese a que la organización política proclame

los principios de federación o de centralismo) la supuesta soberanía de entidades federativas, provincias y/o municipios, cede a un centralismo político y económico. Sin embargo, el grado de hegemonía del centro hacia la periferia varía en razón de: *a)* el peso de la actividad económica de algunas élites urbanas (Monterrey y Puebla en México, São Paulo en Brasil, Córdoba y Rosario en Argentina, etc.); *b)* de algunos particularismos históricos (Yucatán en México); *c)* de autonomías étnicas (Oaxaca y Chiapas en México, misquitos en Nicaragua); *d)* de rasgos culturales de regiones que si bien no definen una característica étnica mantienen el peso de tradiciones, cuando no de idiomas (Chaco y Corrientes en Argentina, el noreste brasileño); *e)* de factores demográficos como cantidad de población (las enormes diferencias en población entre las zonas metropolitanas y la cantidad de habitantes en municipios pequeños); *f)* de factores como tamaño geográfico (municipios de grandes extensiones en el norte de México y multiplicidad de municipios en Oaxaca); etc. Todo esto se traduce en niveles de desarrollo diferenciales así como en disparidades en los niveles de vida; en las conformaciones históricas de los grupos de poder local y regional, sus lazos familiares y de otro orden de unión; en fin, en antecedentes que facilitan y obstaculizan intermediaciones y capacidades de negociación y que iluminan las cuestiones que tienen que ver con la fragmentación política y la centralización en México.

También se observó en las discusiones algunas de las carencias en términos de tópicos que habría que profundizar en el análisis:

- La ausencia de un análisis comparativo del poder y sus relaciones y especialmente en los aspectos de descentralización, municipalización, y regionalización entre México y Francia. Se hicieron comentarios sobre lo paradójico de una comparación entre un país de centralismo legal como en el caso francés donde, sin embargo, existe una autonomía creciente en los poderes locales y regionales protegidos por la ley y apoyados por mecanismos de financiamiento público; y México, un país formalmente federado de estados y municipios soberanos que vive, sin embargo, un centralismo fuerte en el mando y con una dependencia financiera casi total al gobierno federal. No se realizó un análisis en profundidad y ningún experto mexicano analizó el caso francés, tal como fue el caso.

- Por la complejidad del problema y lo específico de las investigaciones, varios de los tópicos en el estudio del poder local y regional fueron tratados en forma incompleta o no tocados sino tangencialmente: *a)* en la parte histórica, pese a que fue tratado en el seminario y por razones ajenas a nuestra voluntad, todo el tratamiento del tema desde la Colonia hasta parte del siglo XIX, no se incluye en el libro; *b)* en el aspecto conceptual, al menos dos tipos de trabajos hubiese sido conveniente incluir; uno sobre política de descentralización en México y, en particular, lo relativo a los programas de gobierno durante la presente administración (se hicieron aportaciones en el seminario pero no se entregó un trabajo escrito); el otro, una revisión de científicos políticos (mexicanos y franceses) sobre el "estado del arte" de la disciplina en el análisis del poder local y regional; *c)* el

tema de la Iglesia también fue tratado, en forma muy lateral cuando merece ser incluido en forma más completa; *d*) lo mismo es válido para el tema del sexo, particularmente en lo que se refiere a la posición de la mujer.

Pese a sus carencias la contribución del libro esperamos tenga los alcances que significó para los participantes al seminario que enriquecieron su experiencia y conocimiento sobre un tema poco explorado, y en el que es necesario identificar los núcleos de poder, antes de averiguar con precisión a qué distancia se extienden sus capacidades de mando y de control.

NOTAS

¹ Lorenzo Meyer, "El Estado mexicano contemporáneo", en Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de Política Mexicana*, El Colegio de México, México, 1977.

² Rafael Segovia, "El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)", en Centro de Estudios Internacionales, *op. cit.*

³ Lorenzo Meyer, *op. cit.*

Parte I: Aspectos generales

Capítulo I

Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas¹

Guillermo de la Peña
El Colegio de Jalisco

En las líneas que siguen, intentaré examinar ciertos problemas interdependientes, y a mi juicio importantes, que para el caso de México surgen de la literatura antropológica (e historiográfica, en menor medida) en torno al tema que nos ocupa en este volumen. Por supuesto, no pretendo hacer un examen exhaustivo de la literatura ni sacar conclusiones definitivas sino -ojalá- abrir caminos a la discusión y a la crítica.

Los problemas a que me voy a referir pueden agruparse en cuatro rubros: I) Los orígenes y funciones del poder local y regional; II) Las mediaciones entre la nación y los niveles regionales y locales; III) Las relaciones de poder, las relaciones interétnicas y las relaciones de clase; IV) Las instituciones formales de gobierno y la fragmentación política de la sociedad mexicana.

Antes de entrar en materia, quizás convenga advertir que a todos ellos subyacen dos cuestiones fundamentales: *a)* cuáles son los tipos posibles de relación entre el Estado nacional y los poderes circunscritos a una localidad o región y *b)* en qué condiciones ocurren estos distintos tipos -es decir, en qué condiciones se da *v. gr.* una relación de complementariedad, o bien una de contradicción, o una derivación, o una simple yuxtaposición. Volveremos a tales cuestiones al final de este ensayo. Baste por el momento señalar su vinculación con la forma en que se cumple una de las tareas esenciales del Estado moderno: la de garantizar un orden social que permita el funcionamiento y reproducción de un sistema productivo y de una estructura de clases sociales.

I - Los orígenes: caudillos y caciques

Afirma Salvador de Madariaga (1965, 1969) que el carácter nacional hispánico - y, por extensión, también el hispanoamericano - alienta al mismo

tiempo un individualismo extremo y formas políticas dictatoriales: puesto que cada individuo se concibe a sí mismo como un dictador en potencia, las fuerzas centrífugas deben ser constantemente reprimidas mediante un gobierno central de drásticas acciones y tendencias absolutistas. No es menester aceptar tales disquisiciones de (dudosa) psicología colectiva para constatar la importancia desproporcionada de las biografías individuales en la historia política de nuestros países. En particular, cuando se habla de poder local y regional, muy frecuentemente se habla de individuos: de éstos que tanto en la literatura culta, como en el habla popular han recibido los nombres de *caciques* y *caudillos*.

Es bien conocido que el vocablo *kassequa* fue castellanizado como *cacique* y usado durante el periodo colonial para designar a las autoridades autóctonas de las repúblicas de indios. Así, Solórzano Pereira, en su *Política Indiana* (1645), se refiere repetidamente a los *curacas* o *caciques* de los naturales. Es igualmente sabido que la palabra caudillo, derivada del latín *capitellum*, se puso en boga en el siglo XIX para designar a los líderes que, con el respaldo de un ejército profesional o improvisado, dominaban regiones más o menos extensas y competían por el poder nacional (Hamill 1965:8). Aunque a veces los términos cacique y caudillo se usan indistintamente, quizás convenga tener en mente los distintos contextos históricos en que nacieron ambos vocablos, para tratar de precisar su significado.

Sobre la génesis y funciones de los caudillos y caciques se han escrito muchas páginas; por el momento, trataré de resumir y comparar lo que dicen siete autores: François Chevalier, Eric Wolf y Edward Hansen, Moisés González Navarro, Paul Friedrich, Wayne Cornelius y Roger Bartra.

Desde la historia, François Chevalier (1962) sostiene que el fenómeno del caudillaje es una consecuencia de la debilidad del Estado, por una parte, y por otra de la necesidad que los individuos tienen de establecer entre sí alianzas de cooperación y protección en el contexto de un territorio bárbaro y hostil. Así, tanto en la España de la Reconquista, como, más tarde, en la expansión colonial sobre los territorios americanos, surgieron núcleos de poder independiente, cada uno de ellos constituido por un *hombre fuerte* y sus parientes, criados, paniaguados y siervos. El *hombre fuerte* debía ser percibido por sus seguidores como capaz de ofrecerles defensa física y recompensas materiales. En Hispanoamérica, la base de este poder era la gran propiedad territorial - la hacienda - que tanto para Chevalier como para Wolf y Hansen (1967, 1972) determinó la organización de los espacios en regiones, en tanto cada hacienda subordinaba no sólo a los dependientes directos del hacendado sino a ranchos semiautónomos y a comunidades indígenas. Coinciden también los tres autores en que, tras el intento de fortalecimiento estatal traído por el régimen borbónico, la Independencia significó la oportunidad de que los caudillos, hasta entonces limitados a sus haciendas y regiones, se apoderaran del Estado, aunque cualquiera de ellos que tomara el poder estaría perpetuamente amenazado por sus congéneres: de ahí la endémica inestabilidad de los gobiernos latinoamericanos.²

Wolf y Hansen (1967: 177-179) además insisten en que la debilidad

del Estado en el temprano período independiente era fundamentalmente una función de la debilidad de los hacendados *en cuanto clase*. A su vez, esta incapacidad de la clase latifundista para consolidarse y perseguir intereses comunes estaba condicionada por la intervención de empresas extranjeras sólo interesadas en la extracción de minerales y materias primas. Cuando los motivos imperialistas cambiaron y se volvió importante para los países centrales vender tecnología de transporte y tecnología industrial, e incluso invertir directamente en la economía de los países latinoamericanos, entonces fue posible la conversión de los latifundistas bárbaros en burguesías nacionales interesadas en la libre circulación de los productos y la mano de obra, y capaces de generar Estados que velaran por sus intereses.

Los caudillos, entonces - y aquí de nuevo coinciden Wolf, Hansen y Chevalier -, inevitablemente se vuelven obsoletos - y por tanto desaparecen sus bases de poder regional - al advenir el capitalismo comercial e industrial y expandirse los aparatos de Estado. Pero Chevalier (1962: 46-47) llama la atención sobre otro personaje cuyo poder local e incluso regional persiste hasta la época contemporánea: el *cacique*. Este es, por definición, el ambiguo representante de las clases populares, cuyo papel le permite acumular poder y riquezas. Con él deben pactar tanto los caudillos como el Estado a fin de mantener la paz social. Chevalier escoge como prototipos de caciques en el siglo XIX a Juan Alvarez y Manuel Lozada, ambos defensores de los indígenas cuya existencia social pretendía negar el liberalismo decimonónico. Por su parte, Wolf y Hansen (1967: 172-173) hacen notar que estos guías populares no suelen ser ellos mismos de extracción indígena pura sino más bien proceden de los segmentos mestizos, a quienes la Independencia diera esperanzas frustradas de movilidad social.³

En la misma línea, Moisés González Navarro (1968) construyó, al modo weberiano, dos tipos ideales, el del cacique y el del caudillo. El cacique es indígena o mestizo; sus horizontes son siempre restringidos a una localidad o microrregión más o menos apartada, donde tiene abundantes parientes, compadres y ahijados; representa valores locales y por tanto ejerce un tipo de dominación "tradicional", y tiene como arma principal la revuelta popular (*jacquerie*). El caudillo, en cambio, es criollo; parte de una región pero suele tener ambiciones nacionales; representa sus intereses inmediatos y los de sus allegados, más que cualesquiera valores o ideologías, aunque a menudo se justifica apelando a "valores eternos"; ejerce un tipo de dominación "carismática"; y finalmente tiene como armas principales el golpe militar y la conspiración palaciega. Estos tipos ideales fueron utilizados como herramientas heurísticas por Fernando Díaz Díaz (1972) en su estudio comparativo de Santa Ana y Juan Alvarez, y por Jaime Olveda (1980) en su libro sobre Gordiano Guzmán.

Estoy seguro de que la historiografía más reciente tendrá muchos problemas con estos esquemas y tipos ideales. Tanto Chevalier para la

colonia, como González Navarro y sus epígonos para la época nacional, privilegiando el análisis de los individuos, tienden a dejar fuera la complejidad de las instituciones del Estado, así como las complicaciones de las ciudades, el comercio y los mercados, la Iglesia, los gremios y sus secuelas, el ejército en cuanto corporación, la emergente sociedad civil de las provincias... etc.⁴ Por mi parte, tengo dudas sobre el valor explicativo de los conceptos “dominación carismática” y “dominación tradicional”. El primero suele referir a una explicación circular: se dice que el líder carismático crea una comunidad de seguidores a su persona; al mismo tiempo, se afirma que el carisma no es objetivo sino que reside sobre todo en la percepción de un grupo (que por tanto *ya* existía) (cf. Ake 1966). La “dominación tradicional” supone una homogeneidad de valores locales e ignora el faccionalismo y el conflicto, que abundan en el seno de las comunidades o grupos de indígenas y campesinos (Torres-Trueba 1969, De la Peña 1980, Vázquez León 1984). Así, si recurrir a los *tipos de dominación* puede tener cierta utilidad descriptiva, la explicación de los mismos debe referirse a la debilidad estatal y a la necesidad de mediación.

En cualquier caso, la historiografía mexicana nos deja aún muchas incógnitas por despejar. Por ejemplo, sabemos poco sobre la evolución de las relaciones en los ámbitos local y regional entre los hacendados y comerciantes y la burocracia, cuya venalidad formal desapareció - o casi - con las reformas borbónicas.⁵ Tampoco sabemos mucho sobre la forma en que las corporaciones - el esqueleto de la sociedad colonial - regulaban el poder de los *hombres fuertes*, o bien eran por éstos utilizadas. Las frecuentísimas rebeliones indígenas y campesinas de la colonia y de la época independiente (Meyer 1973 y 1984, González Navarro 1954, González *et al.* 1956, Huerta y Palacios 1973, Reina 1980), ¿implicaban siempre el surgimiento de cabecillas duraderos (“carismáticos”, “tradicionales” o de otro tipo)? ¿o bien en ciertas condiciones hay que hablar de “movimientos espontáneos”, escasamente manipulables por individuos? (cf. Hobsbawm y Rudé 1973). En lo que respecta a la estructura social del agro mexicano en el siglo XIX, quedan pocas dudas - pese a los mitos oficiales - de que la presencia de una clase media rural de rancheros o agricultores prósperos era tan significativa como la del hacendado o el campesino desposeído; entonces, ¿cuál era el papel político de estos rancheros? (González 1968, Brading 1978, Schryer 1980, Miller 1983, Buve 1984). También hay que hacer muchas preguntas sobre los *hombres fuertes* que surgieron en el periodo revolucionario y en algunos casos conservaron su poder por varias décadas - personajes híbridos, que conjugaban rasgos caciquiles y caudillescos, y de quienes han dicho ya algunas cosas muy importantes Héctor Aguilar Camín (1977) (sobre los múltiples sonorenses), Beatriz Rojas (1982) (sobre los tamaulipecos Carrera Torres y el potosino Cedillo), Victoria Lerner (1980) y Romana Falcón (1984) (también ambas sobre Cedillo), y Carlos Martínez Assad (1980) (sobre el tabasqueño Garrido Canabal) (cf. Martínez Assad *et al.* 1982; González Casanova 1976:46-50).

La pervivencia de los caciques

Los autores mencionados parecen estar en general de acuerdo en que, si el caudillo-terrateniente tiende a ser una reliquia del pasado, el cacique popular sigue vivo y coleando. De hecho, contamos con varias etnografías de caciquismo en el México contemporáneo. Pero ellas muestran que el cacique, lejos de representar solamente intereses populares "tradicionales" en localidades o regiones poco integradas al Estado nacional y a la economía capitalista moderna, constituye más bien un mecanismo importantísimo de articulación del sistema político y económico global.

Así, Paul Friedrich (1968) nos presenta una familia extensa de caciques michoacanos, capaces de moverse tanto en el mundo indígena como en el mestizo, que durante unos cien años han ejercido un dominio casi ininterrumpido en el pueblo de Naranjan, y cuya influencia alcanza a la región de Zacapu e incluso a la capital del estado. El cacicazgo nació en el contexto de una lucha social a finales del siglo pasado entre terratenientes y campesinos sin tierra; desde entonces, los miembros de la familia que han asumido sucesivamente un liderazgo local manifiestan una ideología agrarista, populista y anticlerical, muy en consonancia con el discurso oficial postrevolucionario.⁶ Los caciques se han impuesto dentro del pueblo por la violencia y el asesinato; al mismo tiempo, uno de ellos consiguió una generosa dotación ejidal para sus seguidores, y otros, en turno, han conseguido numerosos beneficios materiales, a veces para toda la población. El último de la línea - un hombre inteligente, rapaz, y verbalmente articulado - ha ocupado cargos públicos a nivel local y aun estatal; controla el crédito oficial y privadamente ejerce la usura; y la gente del pueblo, aunque confiesa tenerle miedo y poca simpatía, acude a su consejo para resolver disputas domésticas y obtener beneficios. Tales beneficios a menudo se logran mediante los contactos externos del cacique. Según Friedrich, la "legitimidad" del cacique se expresa en el discurso populista pero en realidad se basa en su capacidad pragmática de beneficiar a sus fieles, que a su vez se vincula con la utilidad que el cacique tiene para el PRI y las autoridades del estado.

¿En qué consiste exactamente esta utilidad? Friedrich señala el papel de *comunicador* que desempeña el cacique: transmite y explica a los del pueblo las consignas y proyectos del partido y el gobierno. Además, puesto que el PRI michoacano está dominado por la facción cardenista,⁷ el cacique proporciona a ésta los contactos campesinos de que se ufana en su discurso.

Wayne Cornelius (1976), en su análisis del cacicazgo en las zonas urbanas de la ciudad de México, nos da una lista más larga y convincente de los servicios que presta el cacique ciudadano - el cual, por cierto, no es menos rapaz y arbitrario que sus congéneres rurales - al partido oficial y a los aparatos de Estado. Moviliza masas para mítines del PRI y actos de apoyo a funcionarios. Consigue votos para el PRI, mediante la persuasión o la amenaza. Constituye un factor unificador de su territorio y elimina, mediante beneficios o violencia, las luchas faccionales y las protestas

públicas contra el gobierno. Por último - y esto es de suma importancia - no permite que surjan más demandas de las que el régimen pueda resolver, y debe por tanto persuadir a sus seguidores para que se conformen con satisfacciones mínimas.

Tenemos, entonces, un sistema de poder caciquil que es parte integrante de los aparatos de poder del Estado mexicano actual. Para Roger Bartra (1975), la explicación última debe encontrarse en la incapacidad de los gobiernos postrevolucionarios de responder a las demandas populares que desencadenaron la Revolución. Así, el PRI, convertido en el partido de la burguesía, nulifica la presión popular mediante la subversión y compra de los dirigentes. El caciquismo, entonces, es una pieza clave en la estructura de mediación que existe entre clases sociales cuyos intereses son contradictorios.

Pero ¿en qué niveles y condiciones aparece esta *pieza clave*? ¿Sólo en los pueblos campesinos potencialmente levantiscos y en los barrios nuevos de ciudades en expansión incontrolable? Aunque faltan estudios científicos al respecto, los periodistas con frecuencia señalan personajes cuyas sombras se ciernen sobre regiones, ciudades y aun estados enteros. Por ejemplo, Carlos Loret de Mola, en su libro *Los caciques* (1979), identifica ocho tipos caciquiles, alguno de ellos "bueno" - el más tradicional -, todos con ciertas "virtudes", varios - los más poderosos - vinculados a aparatos del Estado mexicano tales como los sindicatos oficiales y las agencias de desarrollo.⁸ Ninguno de ellos desdeña el uso de la fuerza (ni siquiera los más "modernizados"); pero, de nueva cuenta, el secreto de su éxito y pervivencia reside en su papel de mediadores. Por ello, se vuelve conveniente explorar analíticamente en qué consiste el proceso de mediación.

II -Mediaciones y mediadores

El enunciado de Bartra lleva a hacer hincapié en los aspectos de dominación vertical de la mediación. En cambio, otras perspectivas destacan los aspectos de negociación. La pregunta es entonces en qué circunstancias de mediación la cúspide del sistema es capaz de recibir las demandas de grupos locales y de responder a ellas. Pero, antes, habría que preguntar por la naturaleza misma del proceso.

Uno de los primeros autores en abordar analíticamente el problema de la mediación fue el ya citado Eric Wolf (1956), cuando propuso el concepto *broker* para examinar las relaciones entre lo que él llamaba el *nivel* de la comunidad y el *nivel* de la nación (*Broker* puede traducirse como intermediario, tratante, corredor y aun *coyote*; pero por comodidad quizá conviene provisionalmente mantener el término en inglés). Para Wolf, el funcionamiento de las instituciones nacionales no puede comprenderse si no se toman en cuenta las relaciones entre actores y grupos que operan a distintos niveles. El concepto de *nivel* (o mejor: nivel de integración socio-cultural) está vinculado a la teoría multievolucionista de Julian Steward

(1956) e implica que dentro de una sociedad compleja coexisten diversas formas organizativas de inclusividad variable cuyos procesos de cambio no siguen necesariamente la misma línea. En un artículo posterior, Wolf (1967) aumentó el número de niveles de integración a siete: el grupo doméstico, el barrio, la comunidad, el municipio, la microrregión, la macrorregión (provincia o entidad federativa) y la nación.⁹ En cualquier caso, la vinculación entre distintos niveles (mejor dicho: la integración en los niveles “superiores”) implica el desarrollo de vastas redes de relaciones sociales, donde intereses y orientaciones diversas deben reajustarse y compaginarse. Toca al *broker* -que puede ser un individuo, o un grupo, o incluso una institución- efectuar tales reajustes. Cual Jano -dice Wolf- el *broker* mira en dos direcciones: no suprime los conflictos por completo -pues entonces dejaría de ser útil- pero *media* entre ellos. La absorción de un nivel por otro puede implicar una actividad de mediación particularmente intensa; pero al completarse aquélla, ésta desaparece (Wolf 1956: 1076).

Estos planteamientos de Wolf dejaron virtualmente inexplorado el tema del poder diferencial entre actores que se mueven en diferentes niveles. Posteriormente, Richard Adams (1970) estableció otras distinciones, en relación con su propia teoría del poder, definido éste como la capacidad de ejercer influencia sobre actores o unidades operativas, con base en el control sobre recursos estratégicos.¹⁰ Según Adams (1975: 74-93), *nivel de integración* es un término descriptivo: se define a partir de las construcciones culturales de los propios actores. En cambio, él propone el concepto *nivel de articulación*. Si dos actores, dada una confrontación, continúan operando independientemente uno de otro, ambos se encuentran en el mismo nivel de articulación. Si, en cambio, uno cae bajo el dominio del otro, se encuentran en niveles diferentes. Ahora bien, la actividad mediadora del *broker* variará según éste se mueva o no, entre diferentes niveles de articulación. En principio, el *broker* no posee poder independiente: lo recibe de los actores que lo utilizan; así, cuando el poder está desigualmente distribuido, el *broker* tenderá a favorecer los intereses de los niveles superordinarios. Sin embargo, una acumulación total del poder en una de las partes volvería la mediación innecesaria. Tenemos, entonces - si aceptamos estas premisas -, que la existencia y proliferación de caciques-intermediarios indican que ni la burguesía ni el Estado han logrado una alta centralización de poder. En este mismo contexto habría que entender la actuación de los sectores del partido oficial y los aparatos de reforma agraria, así como la de los numerosísimos organismos burocráticos localizados que tratan de “racionalizar” el comportamiento de la población en ciertos aspectos, a cambio de beneficios determinados.

Algo más se dirá, párrafos después, sobre la institucionalización gubernamental del proceso mediador. Quiero por ahora regresar a la distinción entre *nivel de integración* y *nivel de articulación*, que lleva igualmente a distinguir entre *intermediario cultural* (el *broker* de Wolf) e *intermediario político* (el *broker* de Adams). Analíticamente, la distinción es útil, quizá indispensable. En la práctica, ambos tipos de intermediarios tienden a confundirse.

Es patente que en México existe una brecha cultural (en el sentido antropológico) entre quienes ocupan los puestos políticos nacionales y por ejemplo los campesinos. Como lo ha mostrado fehacientemente Peter H. Smith (1981:84-94), la abrumadora mayoría de los políticos nacionales, de la Independencia a nuestros días, han pertenecido y pertenecen a las clases medias y altas de las ciudades. Muchos funcionarios -incluso de la Secretaría de Agricultura- que pontifican con vehemencia sobre los problemas del agro nunca han pisado un ejido ni hablado con un campesino. Por su parte, los habitantes de una comunidad rural o de una *ciudad perdida*, ¿qué razones tienen para sentirse parte de la nación? A veces, muy pocas, poquísimas. (Cuando Manuel Gamio [1922] realizó su estudio del valle de Teotihuacán, no encontró entre los habitantes contemporáneos un término que expresara la idea de nación. Cuarenta años después, Almond y Verba [1963], en su encuesta sobre "cultura cívica", todavía encontraron un fuerte sentimiento de alienación en la mayoría de sus entrevistados).

Por ello, la mediación cultural resulta indispensable para crear el nivel de integración, cuya inexistencia volvería imposible la consolidación de un sistema político comprensivo. Así, el intermediario cultural se vuelve políticamente estratégico. De ahí la importancia política de las escuelas y los maestros rurales: deben volver inteligible -y efectivo- el gobierno y el país a las familias del agro (Salovesh 1978). Lo mismo cabe decir de las escuelas y maestros de las periferias urbanas. Más generalmente: es difícilísimo encontrar a un intermediario político que no sea también un mediador cultural. La necesidad política de mediación cultural auspicia la propia intermediación política.

¿Es, entonces, el caciquismo un problema cultural? Sin duda. Pero no exclusivamente. El fenómeno debe entenderse en el contexto de las relaciones entre dos procesos: el de la formación del Estado y el de la formación de la nación. La consolidación del Estado implica la minimización de otros poderes independientes en el mismo territorio; el Estado recurre al intermediario político (aunque éste crea otra cosa) para generar o acrecentar la dependencia de actores que manifiestan autonomía en uno u otro grado. La integración nacional implica además una alta transculturación entre las unidades o niveles que se pretenden formen la nación (Wolf 1953), lo cual con frecuencia requiere de la redefinición y reordenamiento de los niveles. La dificultad de ambos procesos en un país históricamente fragmentado y movilizad socialmente durante más de veinte años por una revolución de masas no necesita ser subrayado (*cf.* Reyna 1974).

Podemos, en este punto, plantear una hipótesis (bastante obvia): mientras mayores sean el poder independiente y el extrañamiento cultural de un segmento de la población, mayor será la necesidad que el Estado nacional tendrá de intermediarios, y mayor la posibilidad que éstos tendrán de convertirse en portadores exitosos de ciertas demandas de su clientela. Nótese que el poder independiente de un segmento o grupo local puede fundamentarse precisamente en su capacidad de prescindir de los recursos que controla el Estado, y una tarea clave del intermediario sería el

volver éstos imprescindibles o, mejor aún, satisfacer las demandas de la clientela mediante los propios recursos que la vuelven dependiente (Carlos 1974). El caso descrito por Friedrich es quizá paradigmático: en una comunidad donde los emblemas de la cultura indígena (lengua, vestimenta, ritual) tienen aún vigencia, la familia de caciques cuenta entre sus miembros a un personaje cuasimítico que es a la vez hijo del pueblo y héroe de la Revolución mexicana, de la cual el gobierno nacional se proclama descendiente; a una población movilizadora en contra de los terratenientes, el gobierno, a través de los caciques, otorga el acceso legal a la tierra. Otro caso interesante es el de don Flavio, el cacique “bonachón” de Arandas, en los Altos de Jalisco, durante las décadas de 1930 y 1940, de quien nos ha informado Tomás Martínez Saldaña (1976: 68-71). Don Flavio, compadre de Cárdenas, es también pariente y amigo cercano de los rancheros alteños que se opusieron al agrarismo y participaron en la revuelta cristera; a éstos, orgullosos criollos que se sentían totalmente ajenos a un gobierno anticlerical y supuestamente socializante, el cacique hizo deponer las armas y aceptar poco a poco las instituciones nacionales (incluyendo la escuela); a cambio, obtuvo para ellos amnistía, freno al reparto agrario (que en este caso no era demanda popular sino imposición vertical) y al discurso “socialista” en las escuelas de la región, y tolerancia para el culto católico.¹¹ Un ejemplo más de intermediarismo exitoso lo proporciona Manuel, el líder ejidal de Los Mochis, biografiado por Susana Glantz (1979): moviliza productivamente y recupera políticamente (para el PRI) a un grupo de campesinos profundamente desmoralizados por la corrupción e ineficiencia de las autoridades, y logra para ellos un máximo de beneficios de los aparatos estatales (créditos blandos, regularización de tierras, indemnizaciones, viviendas...), que imprime un carácter irreversible a su lealtad oficial.

III - Clases, etnias, redes sociales

Tanto el intermediario como el cacique (el intermediario político que logra perpetuarse en su actividad y obtener beneficios personales mediante el monopolio forzoso de ciertos canales de acceso) operan -lo señalaba Wolf- en el contexto de *redes sociales* que unen los distintos niveles. Tales redes pueden definirse como un conjunto de relaciones diferenciadas (compadrazgo, parentesco, amistad, complicidad, vecindad, etc.) que posibilitan y sancionan la intermediación. Carlos y Anderson (1981) insisten en la necesidad de estudiar explícitamente estas redes: son ellas -según los mismos dos autores-, y no la organización gubernamental formal, las que constituyen la clave para entender la jerarquía y la lógica del sistema político mexicano; particularmente, esta lógica atañe a la distribución desigual de bienes y servicios entre distintos sectores de la población (cf. Lomnitz 1982). La misma tesis subyace a las discusiones sobre la “familia revolucionaria” de Brandenburg (1964), y puede también deducirse del análisis de Smith (1981) de las carreras políticas en México. Pero hay aún dos temas oscu-

ros: 1) ¿Por qué este predominio de lo informal (redes) sobre lo formal (burocracia)? 2) Puesto que la lógica del sistema es también la de la desigualdad social, ¿qué tienen que ver las redes con las clases?

Trataremos de hacer luz sobre ambos temas al reflexionar sobre las condiciones en que una clase logra ejercer el poder en el ámbito de regiones circunscritas. Para empezar, volvamos, por un momento, a la historia. Al hablar del poder regional personalizado (no institucionalizado) de los caudillos-hacendados, Wolf y Hansen (*op. cit.*) lo relacionaban con la debilidad política de los hacendados en cuanto clase. Sin embargo, estudios como los de John Tutino (1977) y Eric Van Young (1981) muestran la existencia de oligarquías regionales en el período colonial -particularmente en el siglo XVIII. Estas oligarquías, cuyos miembros eran al mismo tiempo terratenientes, comerciantes y funcionarios, se articulaban en torno a un mercado regional y a la producción de mercancías tanto para este mercado circunscrito como para mercados más amplios, cuyos escasos canales de acceso eran monopolizados por los propios oligarcas. La solidaridad de esta clase, expresada en alianzas de parentesco, en circuitos exclusivos de amistad, en ideologías racistas, y en la adopción común de cierto estilo de vida, pudo persistir a pesar de la Independencia e incluso trascender las escaramuzas partidistas entre liberales y conservadores (Lindey 1983). La oligarquía regional no constituía un actor corporado en el sentido propio del término;^{1,2} por ello, su posibilidad de acción colectiva dependía de la continua fortificación de los vínculos horizontales -entre ellos mismos- de su red social. Pero también eran importantes los vínculos verticales de los miembros de la oligarquía. Sus relaciones "hacia abajo" -con los trabajadores y las comunidades campesinas- se basaban tanto en la posibilidad de la represión como en el reparto de premios a través de intermediarios (caciques pueblerinos, curas rurales, funcionarios menores, capataces, parientes pobres) (*cf.* Van Young 1981: 290-293). Sus relaciones "hacia arriba" -con el gobierno central- eran muy a menudo conflictivas, precisamente por las pretensiones autonómicas de los oligarcas (Velázquez 1959, Olveda 1976, Gonzalez Navarro 1977), que parecían asimismo excluir la coordinación que matizar la afirmación de Wolf y Hansen, y decir que la fuerza regional de la clase oligárquica -no su dispersión individualista- impedía el surgimiento de niveles superiores de articulación y por tanto de un Estado nacional digno de tal nombre (*cf.* Palacios, comp., 1983).

Más tarde, el proceso de expansión capitalista y de formación de un mercado nacional agudizó las contradicciones, puso en crisis el poder regional de las oligarquías, y desembocó en la Revolución mexicana. Las haciendas fueron desmanteladas por el reparto agrario. Parecía consolidarse al fin una burguesía nacional "moderna" que pondría fin a la fragmentación de intereses. Con todo, en algunos casos, tal vez en muchos, las oligarquías regionales, aunque debilitadas, resurgieron de sus cenizas. Así, los estudios de Tomás Martínez Saldaña (1976), Leticia Gándara (1976) y Gustavo del Castillo (1979) nos han descrito algunos de estos grupos en los Altos de Jalisco; Frans Shryer (1980), por su parte, nos habla de una "burguesía

campesina” en la Huasteca hidalguense. La vitalidad de todas ellas parece relacionarse con la persistencia de formas de producción campesina, y con las formas en que el excedente se transfiere a las clases dominantes -lo que Bartra (1975: 9) llama *acumulación primitiva permanente*: en ella, el trabajo asalariado no constituye el mecanismo fundamental de explotación. A su vez estas formas implican coacciones extraeconómicas y a menudo se realizan al margen de la ley -como en el caso de la usura. Sin embargo, tales coacciones incluyen la manipulación de mecanismos culturales -la ideología de parentesco, el compadrazgo, el ritual- para mantener la aquiescencia de los campesinos (Linck 1982). Al respecto -según lo muestran Bartra y sus colaboradores en sus estudios sobre el valle del Mezquital y la sierra de Puebla- la acción del cacique refuerza a la de la burguesía local; más aún, no es raro que aquél acabe por dejar de ser un simple *broker* para convertirse en un miembro de ésta (Bartra *et al.*, 1975). Y, a veces, los miembros de los grupos más acomodados asumen una terminología populista y aun agrarista (Schryer 1976). En cambio, en otras regiones -los Altos de Jalisco, por ejemplo, y también Yucatán y Chiapas- la burguesía local se mantiene como un grupo separado y relativamente hermético, que sigue autodefiniéndose como “la gente decente” y utiliza una ideología de superioridad innata para justificar su preeminencia.

Lo que se ha dado en denominar “poder interétnico” -por ejemplo en los escritos de Aguirre Beltrán (1967, 1970)- puede quizás entenderse en el contexto de las estrategias de una burguesía local de tendencias estamentales¹³ para mantener una dominación incuestionada sobre el campesinado. Así, en la abundante literatura sobre Chiapas encontramos numerosos ejemplos donde la categoría *indio* es utilizada socialmente para excluir a vastos sectores de la población del acceso a recursos materiales y culturales estratégicos, y la categoría *ladino* para justificar el monopolio de unos cuantos sobre esos mismos recursos. Tal exclusión no lleva a la separación de ambos segmentos sino a una integración económica *sui generis*, en donde el indio sufre condiciones extremas de explotación en cuanto trabajador, en cuanto productor independiente, y en cuanto consumidor (véanse, Stavenhagen 1970, Collier 1975 y sobre todo Favre 1973: 80-114).

Y bien: todo esto nos lleva a dar importancia analítica a un tercer tipo de mediación (además de la cultural y la política): la mediación económica. En el contexto de las regiones agrarias donde aún no se han universalizado las relaciones de producción capitalista pero donde la penetración del mercado nacional es un hecho, renace o brota una clase dominante “neolatifundista” (Warman 1975), que no necesita controlar directamente el recurso tierra pues suele ejercer su poder mediante el control del dinero, la semilla, las obras de riego, los fertilizantes, el transporte, el mercado y hasta de los canales de innovación agrícola. A veces llega a convertirse en “arrendataria” (un eufemismo) de la tierra de los ejidatarios y propietarios parceleros; pero puede prescindir de involucrarse en la producción; puede incluso simpatizar con la “reforma agraria”, de la que es obvia beneficiadora. Si los mediadores culturales o políticos no son miembros de esta burguesía rural emer-

gente (o, si se quiere, de esta clase dominante de intermediarios económicos),¹⁴ sí están incluidos en su red social, como también lo están las familias campesinas, por un lado, y por el otro "compadres..., vendedores mayoristas de productos químicos... y de los artículos que vende en su negocio,... transportistas, vendedores de maquinarias,...(empleados de) bancos comerciales" (Warman 1976:259). Y autoridades y funcionarios. No es raro que éstos sean los propios familiares y aun personajes conspicuos de la clase dominante (Martínez Saldaña 1976:141; Gándara 1976:250; Arias y Bazán 1979:60-61; Díaz Polanco 1982:191-192), o sus favorecidos y aliados (Schryer 1976). Esta red de alianzas multidimensionales -su zona más densa coincide con la definición de la región- no nulifica los conflictos entre intereses individuales ni las contradicciones de clase; pero evita el rompimiento de la paz social: pueden formarse facciones, pero los miembros de éstas suelen tener en sus vínculos diferenciados un contrapeso al antagonismo.

Los representantes locales del Estado, entonces, ¿son -como me los quiso describir un maestro rural- meros "insectos atrapados en la telaraña" de la oligarquía? No necesariamente. Se tratará de mostrar, en el siguiente apartado, que el Estado mexicano ha, deliberadamente, reducido el poder independiente (basado en recursos propios) de las instituciones políticas; pero ha alentado el que estas instituciones desarrollen un papel de intermediación. Este papel puede dar a los funcionarios y autoridades un espacio importante de actuación en cuanto dispensadores de beneficios, tanto frente a los oligarcas como frente a los campesinos y jornaleros subordinados. Por definición, entonces, la acción del funcionario-intermediario se canaliza a través de redes que deben incluir funcionarios situados en rangos superiores, pues sin el auxilio de éstos, los beneficios no podrán obtenerse (Lomnitz 1982). Así, el sistema político imperante opera como una red jerárquica de patronazgo.¹⁵ Ciertos autores incluso llegan a hablar de un "Estado clientelista" -una especie de patrimonialismo "informal"- para describir al mexicano (Carlos y Anderson 1981:171; cf. Foster 1967; Powel 1970). Desde tal perspectiva, es importante distinguir analíticamente (aunque se fundan en la misma persona) entre el papel mediador del representante estatal y el de otros intermediarios políticos. Para las clases dominantes -si el Estado es algo más que una ficción-, aquél personifica el acceso al beneficio máximo: la garantía del sistema productivo.

Hasta aquí hemos hablado de las clases dominantes en las regiones agrarias más "tradicionales". En otras regiones aparecen burguesías "modernas" que se convierten en agentes de la capitalización de la producción y establecen organismos formales de acción colectiva. En el agro, los empresarios modernos se apoderan de las tierras mejores y con mejor infraestructura; favorecen los cultivos de exportación, o bien los destinados a los grandes mercados urbanos y a la industria agroalimentaria; y suelen combinar fructuosamente la agricultura y la ganadería con el comercio y las finanzas (Safa 1979; Díaz Polanco 1982; Miller 1983). Sus órganos formales de acción colectiva son las asociaciones de "pequeños" propietarios y las uniones ganaderas, que reclutan sus miembros a nivel regional pero han llegado

a integrarse en confederaciones nacionales (Arriola 1977:343) y establecen frecuentemente alianzas con compañías transnacionales (Burbach y Flynn 1980). Con todo, este nuevo tipo de clase dominante continúa utilizando estrategias de poder regional operacionalizadas a través de redes informales de vínculos diferenciados. Estos siguen siendo imprescindibles, por muchas razones. En primer lugar, la ley agraria mexicana ha limitado el tamaño de la propiedad rústica privada; por tanto, para reunir la tierra suficiente que justifique inversiones considerables, es necesario recurrir a la fragmentación ficticia del terreno entre los miembros de una familia extensa (Safa 1979: 134), o al arrendamiento (ilegal) de tierras ejidales (Díaz Polanco 1982: 156-160) o a ambos subterfugios (Miller 1983:272-273); para el primero, se necesitan las buenas relaciones de parentesco; para el segundo (y también para el primero), la complicidad de las autoridades locales. En segundo lugar, la confianza entre miembros de distintas familias empresariales resulta un recurso político valioso en esta situación de confusa legalidad, más allá de los intereses económicos coyunturales que puedan separarlos (Díaz Polanco 1982:125, 193-194). En tercer lugar, el paternalismo aún es un componente importante en las relaciones con los trabajadores. Aunque muchas unidades de producción emplean trabajadores permanentes, casi todos cuentan asimismo con trabajo estacional y eventual proveniente de los campesinos que cultivan las tierras marginales (en general, las tierras que no han resultado apetecibles para la burguesía). Ambos tipos de trabajadores suelen formar parte de comunidades donde el empresario -“el patrón”- tiene compadres, ahijados y protegidos. Esto y, de nuevo, la amistad de autoridades y funcionarios, son buen preventivo contra demandas de alzas salariales y exigencias de cumplimiento estricto de la ley agraria (Safa 1979:156; Díaz Polanco 1982:144-148, 185-186).

Las afirmaciones del párrafo anterior se sustentan en tres estudios de caso (realizados en el sur de Jalisco, en el Bajío y en Querétaro). Obviamente, mientras no existan más estudios sobre la burguesía agraria en México, deben considerarse hipotéticas. No menos crasa es la ausencia de investigaciones sobre las estrategias políticas de la burguesía urbano-industrial. Algo sabemos, sin embargo. Por ejemplo, Salvador Cordero (1977:32-34) ha mostrado que, en el panorama empresarial de México, no sólo existen empresas de distinto tipo e inclusividad, y organismos de representación empresarial (cámaras de comercio y de las ramas industriales, confederaciones patronales), sino también *grupos* familiares que diversifican inversiones y riesgos, y constituyen el actor esencial tanto en las estrategias económicas del empresariado como en sus alianzas y maniobras respecto al gobierno, a la clase trabajadora y al capital extranjero. Una de estas grandes familias empresariales ha sido estudiada en detalle por Larissa Lomnitz y Marisol Pérez Lizaaur (1978; *en prensa*), quienes muestran que la familia extensa (“los Gómez”) mantiene su cohesión -tangible en un intenso intercambio de favores- merced a una ideología solidaria y a frecuentes rituales (bautizos, bodas, sepelios); que adopta una actitud paternalista con sus empleados y trabajadores, y que, no obstante su aversión a la intervención estatal en

la economía, mantiene cordiales relaciones con altos políticos e incluso "sitúa" a algunos de sus miembros jóvenes en puestos tecnocráticos. La familia, entonces, opera a través de una red de influencia que puede contribuir al ordenamiento de un espacio. En el caso de "los Gómez", el espacio en cuestión es la ciudad de México, y su ordenamiento debe finalmente entenderse como una "ecología de juegos" (Long 1958) que expresa la influencia de numerosos grupos y actores de distinto tipo. En otros casos -el de Monterrey, el de Guadalajara- ciertos *grupos familiares* en alianza, por su control mayoritario de recursos estratégicos, llegan a tener una influencia decisiva en el ordenamiento del espacio regional. El *grupo Monterrey* (varias familias entrelazadas) pudo manejar y aun crear, en la segunda mitad del siglo pasado, el espacio comercial fronterizo, y durante el Porfiriato aprovechó la demanda norteamericana y el expansivo mercado nacional para consolidar un imperio siderúrgico que era a la vez dinamizador de numerosas industrias (Mauro 1972, Cerutti 1983). Desde entonces, y a pesar de los altibajos en las relaciones con los gobiernos postrevolucionarios, el círculo empresarial regiomontano constituye una fuerza política hegemónica en su región y considerable en el conjunto nacional. Sus estrategias en el campo de lo político han incluido la organización de sindicatos paternalistas -"blancos"- y la intimidación de disidentes, la colaboración financiera con el Estado y la organización de una agresiva confederación patronal nacional, los vínculos diferenciados con el sector público y el apoyo a partidos y periódicos de oposición (Vellinga 1979, Hamilton 1983:193-197, 281-291). Por su parte, el *grupo Guadalajara* es menos ríido y menos consolidado. Pero sí ha existido una constelación de familias empresariales que, ciertamente en el período 1940-1960, controlaban las finanzas y la tierra urbana (en alianza con la Iglesia) y las vinculaciones comerciales entre el centro y el noroeste del país (Rivière d'Arc 1974). Uno de sus brazos fuertes ha sido y es el Consejo de Colaboración Municipal, representante eficaz de los intereses empresariales en la toma de decisiones en materia urbanística (Vázquez 1976 y 1984).

John Walton (1977) ha escrito un interesante estudio comparativo sobre el papel de las *élites* regionales en los procesos de desarrollo; Guadalajara y Monterrey son dos de sus estudios de caso (los otros dos son ciudades colombianas: Cali y Medellín). El estudio (véase sobre todo el capítulo 3) destaca ciertas diferencias importantes entre ambas élites, aparte de las ya mencionadas. Por ejemplo, los funcionarios estatales en Guadalajara (en particular el gobernador en turno) son considerados como miembros muy importantes de la élite por los otros miembros; lo que ciertamente no ocurre en Monterrey. Además, en Guadalajara las instituciones gubernamentales (federales y estatales) son percibidas por la élite como muy "influyentes" (en la toma de decisiones sobre la economía regional); no así en Monterrey. Finalmente, la densidad de los vínculos entre los miembros de la élite y las instituciones gubernamentales es alta en Guadalajara y muy baja en Monterrey; en esta última ciudad, la densidad mayor ocurre entre la élite y las instituciones privadas. Todo esto parece indicar, por una parte, que la rela-

ción entre el sector público y los grupos empresariales se ha formalizado más en Guadalajara, y por otra que el poder independiente del *grupo Monterrey* es mayor y requiere menos del patronazgo gubernamental.¹⁶ Pero en ambos casos, cabe hacer notar la dimensión espacial del poder de clase. Muy pocos estudios han explorado sistemáticamente esta dimensión; parece necesario hacerlo para entender “la relación entre la expansión de diferentes tipos de empresa capitalista..., el mercado interno y externo, los intereses (creados)..., las luchas de clase... y la expansión gradual, a menudo fluctuante, del Estado en términos de sus atribuciones y de la efectividad de su organización” (Roberts 1980:28). Todos estos factores remiten a la comprensión de una realidad regional, y ésta “se forja mediante las imposiciones de una clase local dominante, que busca expandir su propia base material (e influir en) la administración local para promover sus fines” (*ibid*: 10).

Para terminar este apartado: ¿puede decirse algo sobre el poder local o regional de las clases populares? En principio, la noción misma es contradictoria con los procesos de formación del Estado nacional. Los grandes movimientos populares que en el siglo XIX o en el temprano siglo XX ocuparon regiones enteras -los Cruzob de Yucatán, los Yaquis de Cajeme, el lozadismo, el zapatismo, la cristiada- eran por definición un desafío intolerable a la consolidación del Estado moderno, y éste “debía” suprimirlos a sangre y fuego. Luego, la gran hazaña de los gobiernos postrevolucionarios fue convertir a los grupos de campesinos y trabajadores movilizados en organizaciones de masas que forman parte del aparato estatal y se manipulan mediante mecanismos de intermediación y patronazgo (Huizer 1970, Córdoba 1974). Un grupo popular con pretensiones de relativa autonomía -y aquí hay que incluir a movimientos tan diversos como el sinarquismo, el jaramillismo, las protestas estudiantiles y las invasiones de tierra promovidas por asociaciones campesinas independientes- se vuelve inmediatamente blanco de ataque: sus líderes son cooptados o bien encarcelados e incluso asesinados; se buscan formas de integrar al grupo al patronazgo del Estado y si esto falla se recurre a la represión masiva (Meyer 1979, Anderson y Cockroft 1969, Fuentes 1971). Lo mismo ha acontecido a los partidos políticos de oposición legalmente constituidos cuando su triunfo local llega a implicar una definición radicalmente diferente en el ordenamiento del espacio.

IV - Instituciones formales y fragmentación política

Según el tipo de poder que ejerzan,¹⁷ podemos distinguir tres tipos de instituciones públicas regionales y locales en nuestro país. En un primer tipo encontramos instituciones cuyo poder se deriva de instancias superiores (que a su vez forman parte del Poder Ejecutivo Federal o bien operan desde el Distrito Federal); por ejemplo, una oficina del Banrural, o las delegaciones de la Secretaría de Hacienda o de la Comisión Federal de Electricidad. A un segundo tipo lo podríamos llamar instituciones de intermedia-

ción política: reciben poder de la cúspide para negociar con la base, y viceversa; en principio, caben aquí las ramificaciones de las grandes centrales obreras y campesinas oficiales, así como ciertos organismos técnicos y de planeación, como los Distritos de Riego o los más recientemente creados Distritos de Temporal. El tercer tipo son instituciones como los ayuntamientos y los gobiernos estatales, cuyo poder es otorgado por la base en cuanto sus dirigentes dependen de una elección popular, pero que en cuanto instituciones tienen también poder independiente puesto que controlan recursos propios.

Una vez planteada esta tipología cabe señalar: *a)* que en la historia del Estado mexicano las instituciones de los dos primeros tipos se han fortalecido y multiplicado, mientras que el poder de las instituciones independientes ha disminuido, de tal suerte que estas últimas deben con frecuencia asumir papeles de intermediación; *b)* que esta situación conduce a una fragmentación del poder en los ámbitos local y regional, al grado que un dominio unitario o integrado sólo pueda lograrse desde fuera de las instituciones formales.¹⁸ El resto de este apartado será dedicado a sustanciar ambos puntos y a proseguir la discusión sobre la naturaleza clientelística del sistema político mexicano.

Ningún gobierno estatal ha sido -que yo sepa- estudiado en detalle por antropólogos, sociólogos o historiadores de lo político, por lo menos en la época postrevolucionaria.¹⁹ Pero Manuel Rodríguez Lapuente (1984) ha trazado un esbozo certero de las características generales de estos gobiernos para la época contemporánea (*cf.* González Casanova 1976:37-41). Aunque "el pacto del Anáhuac" establece una república federal "compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior", según reza el artículo 40 de la Constitución Mexicana, de hecho los estados apenas conservan la soberanía. Sus gobernantes son impuestos, a través del aparato del Partido Revolucionario Institucional -que es en realidad un instrumento del Ejecutivo Federal-, por el presidente nacional en turno. Si a los ciudadanos se les ocurre favorecer con demasiada obvedad a otro candidato, la fuerza pública se encarga de que no prevalezca: tal ha ocurrido en Baja California (en 1959 y 1968), San Luis Potosí (en 1961), Sonora (1967), Yucatán (1969) y Nayarit (1975) (*cf.* Johnson 1971:130 ss.; Granados Chapa 1976). Por si esto fuera poco, el presidente de la República puede destituir a un gobernador indisciplinado mediante una triquiñuela parlamentaria: el Senado o la Comisión Permanente que opera durante los recesos declara "desaparecidos" los poderes del estado en cuestión. En el Congreso de la Unión, por otro lado, los diputados y senadores no llevan adelante los intereses de los estados cuya población supuestamente representan. Como es sabido, los sectores corporativos que constituyen el PRI -las grandes centrales obreras y campesinas y las organizaciones llamadas populares- se reparten los puestos parlamentarios; sus incumbentes, por tanto, son primariamente responsables ante la jerarquía partidista (todo esto supone la capacidad gubernamental de manipular e incluso alterar el proceso electoral. El tema es muy conocido y no hace falta incursionar en él)

(cf. Johnson 1971). Pero quizá la clave más importante de la sujeción de los estados está en su dependencia económica. El gobierno federal acopia la parte más cuantiosa de las recaudaciones fiscales (casi el 80% del total fue el promedio durante los años setenta), ha incorporado o creado un sinnúmero de organismos que generan bienes y servicios de todo tipo, y en consecuencia ha llegado a ser capaz de ejercer más del 85% del presupuesto público total en el país y de manejar cerca del 40% de la inversión nacional (Rodríguez Lapuente 1984: 18). Una parte considerable de este presupuesto se ejerce en la provincia, pero mediante una multiplicidad de instituciones de poder delegado, o bien mediante convenios con los ejecutivos estatales, que éstos deben anualmente negociar. Así, queda formalizada la calidad de mediador del gobernante estatal; el éxito en ella será la medida de su poder. Con todo, por exitosa que sea esta negociación, el gasto público aportado por la federación no será mayoritariamente administrado por actores locales sino por agencias federales que penetran y organizan a su manera el territorio de cada estado. Y estas agencias suelen operar según criterios "sectoriales" -no conforme a un plan concertado de acción regional.

La sujeción económica de los municipios es aún más apabullante: todos los municipios del país juntos recibieron durante la década de 1970 menos del 3% de la recaudación fiscal nacional. (Las recentísimas reformas al artículo 115 constitucional deberán modificar un poco esta penuria; pero su puesta en práctica parece marchar aún con extrema lentitud).²⁰ De nuevo, incluso en los municipios urbanos más prósperos, los ayuntamientos deben convertirse en procuradores de bienes de las instancias federales (Purcell y Purcell 1973:51), o bien de la empresa privada -mediante organismos tales como el ya mencionado Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara-,²¹ o de los organismos gremiales que están dispuestos a trocar recursos económicos por injerencia en la cosa pública: así, el riquísimo sindicato petrolero ha logrado una influencia considerable en ciertos municipios de la zona del golfo (Prévôt-Schapira 1983). Muchos ayuntamientos han carecido incluso de los recursos necesarios para garantizar un orden social mínimo dentro de su territorio: deben recurrir en caso de crisis a la ayuda del ejército o de las policías estatales y federales, o bien permitir el surgimiento de grupos de vigilancia privada.

Los problemas del poder municipal no terminan con su debilidad económica: así lo muestran los numerosos estudios antropológicos sobre comunidades rurales en México (véanse los utilísimos *surveys* de la literatura realizados por Purcell y Purcell [1973] y Salmerón Castro [1984]). Me voy a referir ahora a la ambigüedad de las relaciones que existen entre el ayuntamiento y otros organismos de gobierno local, en particular los antiguos cabildos indígenas y las autoridades de los poblados que dependen de la cabecera municipal. También me referiré a las relaciones igualmente ambiguas entre los ayuntamientos y los organismos de suyo intermediarios que en ciertas coyunturas asumen funciones de gobierno -como las autoridades de bienes comunales y los comisariados ejidales.²²

Como es sabido, las comunidades indígenas o repúblicas de indios formaron durante la Colonia mundos segregados en términos jurídicos y políticos. El sistema de gobierno que llegó a prevalecer -ciertamente en el siglo XVIII -en estas comunidades consistía en una jerarquía de cargos por la que ascendían los varones jefes de familia: el llamado "sistema escalera" (Carrasco 1961). Quienes desempeñaban estos cargos (llamados colectivamente cabildo) mantenían el orden, organizaban ceremonias religiosas, recaudaban impuestos, y administraban las cajas de comunidad y las tierras de barrio y de común repartimiento. Se trataba, por tanto, de un típico mecanismo colonial de "gobierno indirecto" (Aguirre Beltrán 1953:53-57; De la Peña 1980:65-74; cf. Gibson 1967:175ss.). A partir de la Independencia, la segregación jurídica de los indígenas fue abolida; lo mismo los tributos y, más tarde, la propiedad comunal; pero los viejos cabildos persistieron como órganos rituales y de cohesión comunal, y como baluartes de la lucha indígena contra el Estado desamortizador (Lira 1983). La Revolución instauró el municipio libre: único organismo de administración y gobierno territorial reconocido como legítimo al interior de las entidades federativas; con todo, en muchos lugares, los cabildos indígenas (que pueden llamarse ahora mayordomías, cofradías, hermandades...) no han desaparecido. Sus funciones varían considerablemente: en algunos casos la forma municipal es una simple vestidura que legitima al cabildo frente al Estado; en otros, los cabildos tienen funciones meramente ceremoniales; en otros más, la carencia de funciones manifiestas de gobierno no es óbice para que operen como centros de tomas de decisiones y generación de prestigio (Parsons 1936, Carrasco 1952, Cancian 1967, De la Peña 1980, Aguirre Beltrán 1984). En su obra clásica sobre las *Formas de Gobierno Indígena* (1953), Gonzalo Aguirre Beltrán mantiene que estas variaciones son concomitantes con el diverso "nivel de aculturación" de los grupos indígenas: mientras mayor sea éste, mayor será la consolidación del municipio libre y menor la importancia de los antiguos cabildos, lastres coloniales que obstaculizan el surgimiento de ciudadanos iguales ante la ley. Aguirre Beltrán deplora la frecuente manipulación de los órganos tradicionales por los caciques y explotadores (cf. Pozas 1954); pero su visión unilineal parece ignorar tres fenómenos importantes: a) Que el gobierno municipal ha sido y es igualmente manipulable, dada su convertibilidad en un organismo intermedio (Krotz 1976:231); b) Que las instituciones tradicionales pueden asumir una variedad de funciones -la de intermediación incluida- respecto de las instituciones del Estado nacional en sus diversos niveles; más aún, el funcionamiento de éstas requiere en ciertos casos de su engranaje con aquéllas (Vázquez León 1984); c) Que por lo mismo -y no por una supuesta "autenticidad" mayor- los organismos tradicionales pueden representar mejor la demandas de una población local en sus negociaciones con otros actores sociales, en cuanto suelen estar abiertos a la participación de una colectividad (un barrio, por ejemplo) y mantener una cierta democracia interna (Lomnitz-Adler 1982). Sin embargo, Aguirre Beltrán tiene sobrada razón al señalar los problemas que acarrea la fragmentación institucional:

restringe la capacidad de acción y es fuente inagotable de faccionalismo y conflictos.

Las aldeas y rancherías que existen dentro del territorio municipal tienen la categoría política de *tenencias* o *agencias* municipales; sus autoridades locales inmediatas en principio dependen del ayuntamiento pero muchas veces son elegidas por los habitantes del lugar en cuestión y operan independientemente, y aun en contra, de aquél (De la Peña 1980:308-310). De hecho, dado que tanto las autoridades de estos pueblitos como las del municipio suelen carecer de recursos estratégicos, su capacidad de realizar obras públicas depende de la cooperación de la población misma, y ésta se moviliza con más facilidad en una localidad pequeña e integrada por vínculos sociales primarios; por ello, el poder independiente efectivo de los "jefes de tenencia" o "agentes municipales" puede llegar a ser aun mayor que el de los ayuntamientos (Varela 1984).

Las *comunidades agrarias* (la reconstrucción postrevolucionaria de las viejas comunidades indígenas) se definen como el conjunto de familias a quienes se ha reconocido o restituido la propiedad comunal de una cierta extensión de tierra, *mercedada* a sus ancestros por el virrey. Estas comunidades -que en principio incluyen a todos los habitantes del lugar titular de la tierra- tienen autoridades administrativas (comisariados o comités de bienes comunales) que, a veces, pueden coincidir con las autoridades de una agencia o tenencia y/o con los funcionarios de un cabildo tradicional. De nuevo, estos cuerpos pueden llegar a tener más poder que los ayuntamientos. Pero cuando los bienes comunales son codiciados por actores externos -empresarios (privados o públicos) agrícolas, ganaderos, forestales o mineros-, sus administradores carecen de capacidad jurídica para defenderlos: deben acudir al ayuntamiento (al que a menudo resulta conveniente la explotación más intensa de esos recursos) o a instancias judiciales externas, que rara vez intervienen (Durán Legazpi 1984).

Por su parte, los comisariados ejidales representan a un grupo -los ejidatarios usufructuarios de tierras *dotadas* por el Estado, no *restituidas*, a un número determinado de peticionarios- que nunca coincide con la totalidad de habitantes de un poblado (entre otras razones, porque sólo los jefes de familia campesina y sin tierra tienen derecho a ser ejidatarios, y porque la membresía del ejido sólo es heredable a una persona), y a la vez forman parte de la Confederación Nacional Campesina (CNC), y por tanto del PRI. No es raro que en los municipios rurales, por causa de su vinculación directa con el partido oficial, el comisariado ejidal resulte una instancia de intermediación a la que deba recurrir el propio ayuntamiento -y en tal caso el ayuntamiento ocupará un rango inferior en la jerarquía del patronazgo-; tampoco es raro que la selección de candidatos al gobierno municipal deba ser sancionada por la CNC a través del comisariado ejidal. (Análogamente la Confederación de Trabajadores Mexicanos, a través de los sindicatos oficialistas, "supervisa" la elección de los ayuntamientos en los municipios industrializados, y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en aquellos donde predomina el sector económico de servicios).

En fin: ninguna institución del sector público logra controlar en el ámbito de una localidad o región más que una fracción de los recursos estratégicos. Por tanto, un dominio unitario de poder local o regional no puede conseguirse sino desde fuera de las instituciones formales. Los organismos del gobierno federal que penetran los territorios estatales y municipales son los que en forma preeminente canalizan los recursos y la acción represiva del Estado; pero al hacerlo sin concierto acentúan la fragmentación del poder regional. Una consecuencia de ésta es la consolidación progresiva de un dominio unitario en el ámbito nacional. Pero al mismo tiempo, y contradictoriamente, la fragmentación propicia el surgimiento de alianzas y patronazgos: de redes jerárquicas que conectan informalmente las instancias formales de poder. La lógica de tal jerarquía implica la capacidad diferencial de los actores de capturar recursos públicos y privados cuyo control les permita subordinar a otros actores en un ámbito espacial determinado: por eso, las redes de patronazgo son la clave del poder local y regional. Pueden aparecer, en ciertas circunstancias, "super-patrones" regionales (un pariente cercano del presidente de la república en turno, o un grupo empresarial particularmente exitoso, o el sindicato de una industria vital para el país); pero su duración y fortalecimiento siempre dependerán de la habilidad que tengan en manipular, diversificar y consolidar redes de alianza y patronazgo.

Estado, sociedad civil y niveles de poder

Algunos historiadores -por ejemplo, Richard Morse (1975)- se han referido a "la herencia colonial de América Latina" en términos de la supervivencia de un sistema de poder patrimonialista, vanamente negado por un Estado liberal. El Estado colonial reconocía la validez de "patrimonios" exclusivos de segmentos sociales fuertemente diferenciados: los indios, las "castas", los gremios, el clero regular y secular, los consulados... La burocracia regulaba las relaciones entre los segmentos (Wolf 1953); pero las autoridades y funcionarios no actuaban para sostener un orden legal impersonal sino para hacer presente el dominio del monarca mediante decretos y disposiciones específicos, que si bien delimitaban nunca abolían -más bien legitimaban- los espacios ocupados por los diferentes segmentos. La personalización del poder local era inevitable; pero, al fundarse en la representación de la corona, no implicaba formalmente una alternativa sino una derivación del poder central. Sin embargo, en las zonas de frontera, la privatización del orden social era frecuente (aparecieron así los *hombres fuertes* de Chevalier); además, la expansión colonizadora implicó la coalescencia de los segmentos sociales y dificultó la actividad reguladora de la burocracia. El Estado liberal, que empieza a surgir con las reformas borbónicas y culmina en México al restaurarse la república federal en 1867, supuso la homogeneización de la población y trató de diseñar un sistema de poder impersonal, fundado en la administración de la libre concurrencia. Pero al no

existir *de facto* la igualdad ciudadana, el Estado hubo de convertirse en reorganizador de la sociedad civil y, por ello, en enemigo de los segmentos formalmente privilegiados (incluyendo a las comunidades indígenas). El resultado fue el conflicto abierto y la acelerada movilización social. La privatización del orden local y regional, la constitución de poderes alternativos y aun opuestos al Estado, la prioridad de la intermediación -fallida, muchas veces- sobre la delegación jerárquica, fueron características de este período de agudo dislocamiento entre la sociedad civil y el Estado. Ni siquiera el Porfiriato -un intento ecléctico de nuevo pacto social- pudo modificar esta situación. En última instancia, la trabajosa articulación entre distintos niveles de poder fue incapaz de garantizar la articulación de segmentos y clases emergentes necesaria para el proyecto capitalista buscado por el orden liberal.

La revolución de 1910 creó masas movilizadas y "disponibles" (Reyna 1974): su desmovilización exigía la reformulación del pacto social. A falta de ésta, por varias décadas el vacío de poder fue ocupado por una nueva modalidad de *hombres fuertes*, cada uno en su región, cada uno con pretensiones de autonomía. La construcción nacional postrevolucionaria fue un complejo proceso que combinó un gran esfuerzo por centralizar el poder (el fortalecimiento del gobierno federal) y la canalización de las masas hacia un partido que pretendía representarlas (L. Meyer 1977). Al mismo tiempo -sobre todo a partir de 1940-, el renacido Estado se comprometió profundamente con un proyecto nacional capitalista, no sólo por el apoyo enorme prestado a una burguesía modernizante sino porque el Estado mismo se convirtió en el protagonista corporado más importante del proceso de acumulación de capital. Si el pacto social proclamaba la reivindicación de las masas, el proyecto de acumulación celebraba su sacrificio. La flagrante contradicción sólo podía disfrazarse mediante un manejo cuidadoso de las demandas: tanto de las populares como de las del capital. Para algunos importantes analistas del sistema político mexicano, este manejo es la clave de su estabilidad (Reyna 1974).

Ahora bien: el país, entre tanto, a pesar de la innegable movilidad social y modernización, continúa segmentado. Por lo mismo -según se ha argumentado en este ensayo-, tanto la incorporación de las masas al sistema político, como la manipulación de las demandas de diversos orígenes, como la consolidación de un mercado de trabajo de tipo capitalista, han requerido de procesos de intermediación. (Ni siquiera en el expansivo medio urbano existe una proletarianización completa de la fuerza de trabajo (cf. Lomnitz 1978 y Alonso, ed., 1980). La intermediación propicia el surgimiento de núcleos de poder local y regional, que además siguen resultando mecanismos importantes en el mantenimiento del orden. Las masas no han sido inmobilizadas. Aunque una ruptura revolucionaria requeriría de condiciones que probablemente están hoy por hoy lejos de cumplirse (cf. Wolf 1972, Scokpol 1982, Tutino s/f), los campesinos y los trabajadores han continuado ocupando espacios cuya subordinación al sistema debe ser negociada en los niveles local y regional; y en esta negociación han jugado un papel

esencial las redes jerárquicas de patronazgo. Por otra parte, la centralización del poder en la cúspide ha causado (sugiero que intencionalmente) la fragmentación del poder en las instancias inferiores; esta fragmentación ha favorecido igualmente el surgimiento de las redes que forman el tejido conjuntivo del sistema.

He revisado en este ensayo -como lo planteo al comienzo- ciertos temas que los antropólogos sociales han tratado en sus escritos; pero al hacerlo no he podido prescindir de las aportaciones de la historiografía y la sociología política. Los problemas encontrados tienen fuertes raíces en la historia; y su marco es el del Estado en gestación. Parece ineludible continuar el examen de nuestra vida política concreta en el contexto de la colaboración interdisciplinaria. El camino a ésta, afortunadamente, comienza a abrirse.^{2 3}

NOTAS

¹ Una versión preliminar de este ensayo fue presentada en la reunión sobre Poder Local y Poder Regional en México, organizada por CREDAL y El Colegio de México (México, D.F., julio de 1984). Agradezco los agudos comentarios de los participantes, así como los de mis colegas de El Colegio de Jalisco, quienes también discutieron el trabajo en nuestro seminario semanal.

² El *machismo* - la rudeza física, la capacidad de dominio sexual - es un rasgo atribuido por igual a caciques y caudillos; pero el análisis de tal rasgo no interesa en el contexto de este ensayo.

³ Primo cercano del cacique, pero bien distinto de él, es el letrado *pica-pleitos*, "administrador de la paz social", quien, desde fuera del malestar popular, vive de él (Lira 1983:168). Un ejemplar representativo para el siglo XIX sería el célebre abogado José Guadalupe Perdigón Garay, "defensor de mujeres dolidas y perseguidas de la justicia" (González Navarro 1977: 161), inmiscuido en cuanto pleito de tierras estuviese a su alcance, retratado novelescamente por Manuel Payno (como el licenciado Bedolla Rangel) en *Los bandidos de Río Frío*.

⁴ La imagen "feudal" del hacendado, transmitida por Chevalier, y utilizada para elaborar la imagen del caudillo, ha sido abundantemente criticada (Florescano 1970, Brading 1978, Van Young 1983, Buve, ed., 1984). Y se ha propuesto que la hacienda aislada y autosuficiente "fue un caso excepcional que apareció como adaptación de supervivencia a ciertas situaciones extremas" (Palerm 1980: 117).

⁵ Quizás el caso mejor estudiado es el de Guadalajara en el siglo XVIII: los hacendados y sus familias, mediante el control y manipulación de los puestos políticos y el parentesco, pudieron expandir sus propiedades y controlar el abasto urbano y el

crédito eclesiástico (véanse Serrera 1977, Van Young 1981, Lindley 1983, Greenow 1981).

⁶ El mismo autor ha presentado, en otros trabajos, un panorama histórico y político de Naranjan, desde el Porfiriato hasta nuestros días (Friedrich 1966, 1970).

⁷ Lázaro Cárdenas fue gobernador de Michoacán y luego presidente de la República. Desde entonces, él mismo (hasta su muerte en 1971) y sus familiares han tenido una gran injerencia en la política de la entidad.

⁸ Loret de Mola es militante priista y ex gobernador de Yucatán. Su interesante libro no es mero reportaje: es, sobre todo, una autodefensa política. La literatura novelesca, por otra parte, es igualmente un venero nada desdeñable de información sobre los caudillos y caciques; piénsese en el hacendado déspota de *Nieves*, de José López Portillo y Rojas; en el arquetípico *Pedro Páramo* de Juan Rufo; en "El Amarillo" de *La Tierra Pródiga* de Agustín Yáñez...

⁹ Obviamente, no todos los miembros de la nación - el nivel "más alto" o de mayor inclusividad - pertenecen necesariamente a todos los niveles "inferiores".

¹⁰ Se distingue por tanto entre los términos *poder* (que un actor ejerce sobre otros) y *control* (que un actor ejerce sobre recursos).

¹¹ En la región de los Altos de Jalisco existía poca tradición de propiedad comunal de la tierra, y la propiedad rústica se hallaba mucho menos concentrada que en otras partes; por ello, el reparto agrario fue en muchos pueblos un mecanismo de penetración estatal más que una respuesta a la base. La "educación socialista" se impuso por decreto en 1934; sus contenidos nunca fueron excesivamente claros.

¹² Un actor corporado reúne miembros que aceptan combinar sus recursos independientes para metas comunes, y por ello formalizan *a)* la membresía del grupo, *b)* las metas y la alocaación de recursos, *c)* la autoridad para llevar a cabo precisamente esas metas (*cf.* Adams 1975: 57, 67).

¹³ El término situación estamental se refiere aquí a la rigidización de un sistema de clases asociada a una desigualdad sancionada, si no por la ley escrita, sí por las normas sociales preeminentes, por la distribución del "honor social" (Weber 1974: 245-247) y por la radical inequidad en la distribución de las oportunidades (Toennies 1967).

¹⁴ Algunos autores hablan de "fracciones tradicionales" de la burguesía agraria (Del Castillo 1979).

¹⁵ El *patrón* que distribuye favores a los *clientes* a cambio de lealtad puede ser o no un *intermediario*: no lo es si la clave de su patronazgo es su *poder independiente* (*i.e.* control propio sobre recursos estratégicos). Puede haber también un patronazgo institucional (de un partido político, por ejemplo). Pero la red jerárquica de patronazgo de la política mexicana implica que el patrón sea asimismo intermediario y, aunque el patronazgo institucional puede ocurrir, incluso éste se media a través de individuos.

¹⁶ Téngase en cuenta que la metodología de Walton consistió fundamentalmente en

construir una muestra "bola de nieve" de los miembros de la élite, y luego construir la autoimagen de la élite a partir de entrevistas intensivas.

¹⁷ La tipología esta inspirada en Adams (1975: 37 pp.).

¹⁸ Un dominio unitario se logra cuando un solo actor controla todos los recursos pertinentes para ejercer poder sobre otros autores en un ámbito determinado. Cuando el control se comparte, debemos hablar de un dominio múltiple o fragmentado (Adams 1975: 68-71).

¹⁹ Para el siglo XIX, véanse González Navarro 1977 y Aldana Rendón 1981-1983.

²⁰ Las reformas, entre otras cosas, otorgan a los municipios derechos sobre ciertos impuestos (prediales, por ejemplo) antes destinados al tesoro estatal. (Es significativo que no se transfirió ningún impuesto federal). Su implementación, sin embargo, debe reglamentarse a través de la legislatura local - lo cual ha frenado el asunto.

²¹ Sobre el papel similar de la Junta de Mejoramiento Cívico, Moral y Material del municipio de Puebla, véase el trabajo de Patrice Melé en este mismo volumen.

²² Dejo fuera un tema de primera importancia: el papel del clero y las iglesias en la política de los municipios, los estados y las regiones. Sabemos poquísimo de esto: urge el estudio del funcionamiento de parroquias y obispados, y de las características sociológicas y operativas de los ministros del culto (cf. De la Peña 1980:289-307).

²³ Los politólogos mexicanos están usualmente preocupados por "los grandes temas" y rara vez hacen investigación empírica digna de tal nombre. Los antropólogos - que sí la hacen, al igual que los geógrafos humanos - se han preocupado más por las especificidades locales y suelen desdeñar las generalizaciones. Sugiero la necesidad de investigación interdisciplinaria en tres temas: 1) El del Clero y las iglesias, mencionado en la nota anterior. 2) El de las características diferenciales de las burguesías regionales: cómo cada una se relaciona con uno o más tipos de productos, de sistemas de producción, de formas de subordinar el trabajo, y con el Estado; cómo la explotación de unas regiones por otras se efectúa a través de grupos de poder que encuentran en tal tarea su especificidad regional. 3) El de los tipos de intermediación y redes de patronazgo en relación con las características de movilidad social de distintos sectores de la población. Este tema además requeriría de una utilización del término *red social* como un concepto analítico y no simplemente como una metáfora.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Richard N., 1970 - *Crucifixion by power. Essays on Guatemalan national social structure. 1944-1966*, University of Texas Press, Austin.
 1975 - *Energy and structure. A theory of social power*, University of Texas Press, Austin.
- AGUILAR CAMIN, Héctor, 1977 - *La frontera nómada. Sonora y la revolución mexicana*, Siglo XXI Editores, México.

- AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo, 1953 - *Formas de gobierno indígenas*, Imprenta Universitaria, México.
 1967 - *Regiones de Refugio*, Instituto Indigenista Interamericano, México.
 1970 - *El proceso de aculturación en México*, Universidad Iberoamericana, México.
 1984 - "El municipio y las formas de gobierno indígena en Zongolica, Veracruz", Ponencia presentada en el VI Coloquio de Antropología e Historia Regional (El municipio en México), El Colegio de Michoacán, Zamora.
- ALMOND, Gabriel A. y Sidney VERBA, 1963 - *The civic culture. Political Attitudes and democracy in five nations*, Little, Brown and Company, Boston.
- AKE, Claude, 1966 - "Charismatic legitimation and political integration", *Comparative studies in society and history*, IX, 1.
- ALONSO, Jorge (ed.), 1980 - *Lucha urbana y acumulación de capital*. Ediciones de La Casa Chata, México.
- ANDERSON, BO y James D. COCKROFT , 1969 - "Control and cooptation in Mexican politics", *International Journal of Comparative Sociology*, 7(1): 16-22.
- ARIAS, Patricia y Lucía Bazan, 1979 - *Demandas y conflicto. El poder político en un pueblo de Morelos*, CIS-INAH/Nueva Imagen, México.
- ARRIOLA, Carlos, 1977 - "Las organizaciones empresariales contemporáneas" en Centro de Estudios Internacionales (comp.), *Lecturas de política mexicana*, El Colegio de México, México.
- BARTRA, Roger, 1975 - "Campesinado y poder político en México", en R. Bartra *et al.*, *Caciquismo y poder político en México*, Siglo XXI Editores, México.
- BRADING, David, 1978 - *Haciendas and ranchos in the mexican Bajío. León 1700-1860*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BRANDENBURG, Frank R., 1964 - *The Making of Modern Mexico*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- BURBACH, Roger y Patricia FLYNN, 1980 - *Agribusiness in the Americas*, Monthly Review Press/NACLA, Nueva York.
- BUVE, R. Th. J., 1984 - "Agricultores, dominación política y estructura agraria en la revolución mexicana: el caso de Tlaxcala (1910-1918)", en R. TH. J. Buve (ed.) *Haciendas in Central Mexico from late colonial times to the Revolution*.
 1984 - *Haciendas in Central Mexico from late colonial times to the Revolution*, CEDLA, Amsterdam.
- CANCIAN, Franck, 1967 - "Political and religious organizations", en *Handbook of Middle American Indians*, vol. VI, *Social Anthropology* (M. Nash, ed.) The University of Texas Press, Austin.
- CARLOS, Manuel L., 1974 - *Politics and development in rural Mexico: A study of socioeconomic modernization*, Praeger, Nueva York.
 y Bo ANDERSON, 1981 - "Political Brokerage and Network Politics in Mexico: the Case of a Dominance System", en David Wiler y Bo Anderson (comps.), *Networks, Exchange and Coercion*, Elsevier, Nueva York y Oxford.
- CARRASCO, Pedro, 1952 - *Tarascan Folk Religion*, Middle American Research Institute, Publ. No. 17, Tulane University, Nueva Orleans.
 1961 - "The civil-religious hierarchy in Mesoamerican communities: prehispanic background and colonial development", *American Anthropologist* 63: 483-497.
- CERUTTI, Mario, 1983 - "Burguesía regional, mercados y capitalismo. Apuntes metodológicos y referencias sobre un caso latinoamericano: Monterrey", *Revista Mexicana de Sociología*, XLV, 1: 129-148.

- COLLIER, George, 1975 - *Fields of the Tzotzil*, University of Texas Press, Austin.
- CORDERO, Salvador, 1977 - "Concentración industrial y poder económico en México", *Cuadernos del CES*, 18.
- CORNELIUS, Wayne A., 1976 - "El México contemporáneo: Análisis estructural del caciquismo urbano", en Luis Unikel y Andrés Necochea (comps.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CHEVALIER, François, 1962 - "'Caudillos' et 'caciques' en Amérique: contribution à l'étude des liens personnels", *Mélanges offerts à Marcel Bataillon par les Hispanistes Français (Bulletin Hispanique, vol. LXI bis)*.
- DE LA PEÑA, Guillermo, 1980 - *Herederos de promesas: agricultura, política y ritual en los Altos de Morelos*, Ediciones de La Casa Chata, México.
- DEL CASTILLO, Gustavo, 1979 - *Crisis y transformación de una sociedad tradicional*, Ediciones de La Casa Chata, México.
- DE MADARIAGA, Salvador, 1969 - *Bosquejo de Europa*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- 1965 - "Man and the Universe in Spain", en Hugh M. Hamill, Jr. (ed.) *Dictatorship in Spanish America*, Alfred A. Knopf, Nueva York.
- DÍAZ, José y Román RODRÍGUEZ, 1979 - *El movimiento cristero: sociedad y conflicto en los Altos de Jalisco*, CIS/INAH/Nueva Imagen, México.
- DÍAZ DÍAZ, Fernando, 1972 - *Caudillos y caciques. Antonio López de Santa Anna y Juan Alvarez*, El Colegio de México, México.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, 1982 - *Formación regional y burguesía agraria en México*, Fra, México.
- DURAN LEGASPI, Juan Manuel, 1984 - "Los juicios en los asuntos de las comunidades indígenas", Ponencia presentada al IV Coloquio de Antropología e Historia Regionales (El Municipio en México), El Colegio de Michoacán, Zamora.
- FALCON, Romana, 1984 - *Revolución y caciquismo*, San Luis Potosí, 1910-1983, El Colegio de México, México.
- FAVRE, Henri, 1973 - *Cambio y continuidad entre los mayas de México*, Siglo XXI Editores, México.
- FLORESCANO, Enrique, 1971 - *Estructuras y problemas agrarios de México (1500-1821)*, SepSetentas, México.
- FOSTER, George M., 1967 - *Tzintzuntzan. Mexican peasants in a changing world*, Little, Brown and Company, Boston.
- FRIEDRICH, Paul, 1966 - "Revolutionary politics and comunal ritual", en M.J. Swartz, V. W. Turner y A. Tuden (eds.), *Political Anthropology*, Aldine, Chicago.
- 1968 - "The legitimacy of a cacique", en M.J. Swartz (comp.), *Local-level politics*, Aldine, Chicago.
- 1970 - *Agrarian revolt in a Mexican village*, Prentice-Hall, Englewood, N.J.
- FUENTES, Carlos, 1971 - *Tiempo mexicano*, Joaquín Mortiz, México.
- GAMIO, Manuel, (comp), 1922 - *La población del valle de Teotihuacán*, 3 vols., Secretaría de Fomento, México.
- GANDARA, Leticia, 1976 - "La evolución de una oligarquía. El caso de San Miguel el Alto, Jalisco", en T. Martínez Saldaña y L. Gándara, *Política y sociedad en México: el caso de los Altos de Jalisco*, CIS/INAH, México.
- GIBSON, Charles, 1967 - *Los aztecas bajo el dominio español: 1519-1810*, Siglo XXI Editores, México.
- GLANTZ, Susana, 1979 - *Manuel: una biografía política*, CIS/INAH/Nueva Imagen, México.

- GONZALEZ, Luis, 1968 - *Pueblo en vilo*, El Colegio de México, México.
- Emma COSIO VILLEGAS, Guadalupe MONROY y Armida DE LA VARA (1956), *La república restaurada. La vida social* (en *Historia moderna de México*, compilada por Daniel Cosío Villegas), Editorial Hermes, México.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo, 1976 - *La democracia en México*, Editorial Era, octava edición, México.
- GONZALEZ NAVARRO, Moisés, 1954 - "Instituciones indígenas en México independiente", en A. Caso *et al.*, *Métodos y resultados de la política indigenista en México*, pp. 113-169, Instituto Nacional, México.
- 1968 - *La Confederación Nacional Campesina. (Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana)*, Costa Amic, México.
- 1977 - *Anatomía del poder en México (1848-1853)*, El Colegio de México, México.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Angel, 1976 - "Nayarit: Consolidación del monopartido", en Centro de Estudios Internacionales, *Las fronteras del control del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.
- GREENOW, Linda, 1983 - *Credit and socioeconomic change in colonial Mexico: Loans and mortgages in Guadalupe, 1720-1820*, Westview Press, Boulder.
- HAMILL, Hugh M. Jr., 1965 - "Introduction", en H. M. Hamill, Jr. (ed.), *Dictatorship in Spanish America*, Alfred A. Knopf, Nueva York.
- HAMILTON, Nora, 1983 - *México: los límites de la autonomía del Estado*, Era, México.
- HUERTA, María Teresa y Patricia PALACIOS, 1976 - *Rebeliones indígenas de la época colonial*, Instituto Nacional de Antropología e Historia (SEP/INAH), México.
- HUIZER, Gervit, 1970 - *La lucha campesina en México*, Centro de Investigaciones Agrarias, México.
- JOHNSON, Kenneth F., 1971 - *Mexican democracy: a critical view*, Allyn and Bacon, Inc., Boston.
- KROTZ, Esteban, 1976 - "El poder político en un pueblo de Morelos", en *Los campesinos de la Tierra de Zapata*, vol. III: *Política y Conflicto*, SEP/INAH, México.
- LERNER, Victoria, 1980 - "Los fundamentos socioeconómicos del cacicazgo en el México postrevolucionario. El caso de Saturnino Cedillo", en *Historia Mexicana*, XXIX, 3 (115).
- LINCK, Thierry, 1982 - *Usura rural en San Luis Potosí, un acercamiento a la problemática de la integración campesina*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- LINDLEY, Richard B., 1983 - *Haciendas and economic development*, The University of Texas Press, Austin.
- LIRA, Andrés, 1983 - *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- LOMNITZ, Larissa A., 1978 - "Mechanisms of articulation between shantytown settlers and the urban system", *Urban Anthropology*, 7.2.: 185-206.
- 1982 - "Horizontal and vertical relations and the social structure of urban Mexico", *Latin American Research Review*, vol. XVII, 2.
- y Marisol PEREZ LIZAURO, 1978 - "The History of a Mexican Urban Family", *Journal of Family History*, 3: 392-409.
- (en prensa), "Family and enterprise", Princeton University Press, Princeton.
- LOMNITZ-ADLER, Claudio, 1982 - *Evolución de una comunidad rural*, SEP/80, México.
- LONG, Norton, 1958 - "The local community as and ecology of games", *American Journal of sociology*, 64: 251-261.

- LORET DE MOLA, Carlos, 1979 - *Los caciques*, Grijalbo, México.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos, 1979 - *El laboratorio de la Revolución: el Tabasco garri-dista*, Siglo XXI Editores, México.
 Mario RAMIREZ RANCAÑO y Ricardo POZAS HORCASITAS, 1982 - *Revolucionarios fueron todos*, SEP/80, México.
- MARTINEZ SALDAÑA, Tomás, 1976 - "Formación y transformación de una oligarquía: el caso de Arandas, Jal.", en T. Martínez Saldaña y L. Gándara, *Política y sociedad en México: el caso de los Altos de Jalisco*, CIS/INAH, México.
 1980 - *El costo social de un éxito político. La política expansionista del Estado mexicano en el agro lagunero*, Colegio de Postgraduados, Chapingo.
- MAURO, Frédéric, 1972 - "El desarrollo industrial de Monterrey (1980-1960)", en David Barkin (comp.), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, SepSetentas, México.
- MEYER, Jean, 1973 - *Problemas campesinos y revueltas agrarias (1821-1910)*, Sep-Setentas, México.
 1973-1974 - *La cristiada*, 3 vols., Siglo XXI Editores, México.
 1979 - *El sinarquismo ¿un fascismo mexicano?*, Joaquín Mortiz, México.
 1984 - *Esperando a Lozada*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- MEYER, Lorenzo (comp.), 1977 - "El Estado mexicano contemporáneo", en Centro de Estudios internacionales, *Lecturas de política mexicana*, El Colegio de México, México.
- MILLER, Simon, 1983 - *Agrarian capitalism in Central Mexico: from hacienda to rancho in the State of Querétaro, 1845-1980*, tesis, Universidad de Durham.
- MORSE, Richard M., 1975 - "La herencia de América Latina", *Plural*, vol. IV, No. 10 (46).
- OLVEDA, Jaime, 1976 - *La política de Jalisco durante la primera época federal*, Poderes de Jalisco, Guadalajara.
 1980 - *Gordiano Guzmán, un cacique del siglo XIX*, SEP/INAH, México.
- PALACIOS, Marco, (comp.), 1983 - *La unidad nacional en América Latina*, El Colegio de México, México.
- PALERM, Angel, 1980 - *Antropología y marxismo*, CIS/INAH/Nueva Imagen, México.
- PARSONS, Elsie Clews, 1936 - *Mitla: Town of the Souls*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- POWELL, John Duncan, 1970 - "Peasant society and clientelist politics", *American Political Science Review*, LXIX, 2: 411-425.
- PREVOT-SCHAPIRA, Marie-France, 1983 - "Géographie du pouvoir syndical dans les zones pétrolières du golfe du Mexique", *Bulletin de l'Association de Géographie Française*, 495.
- PURCELL, Susan Kaufman y John F. H. PURCELL, 1973 - "Community power and benefits from the nation: the case of Mexico", en Francine F. Rabinovitz y Felicity M. Trueblood (eds.), *Latin American Urban Research*, vol. 3, Sage Publications, Beverley Hills.
- REINA, Leticia, 1980 - *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, Siglo XXI Editores, México.
- REYNA, José Luis, 1974 - "Control político, estabilidad y desarrollo en México", *Cuadernos del CES*, 3, El Colegio de México.
- RIVIERE D'ARC, Hélène, 1974 - *Guadalajara y su región*, SepSetentas, México.
- ROBERTS, Bryan, 1980 - "Estado y región en América Latina", *Relaciones, Estudios de historia y sociedad*, I, 4: 9-40.

- RODRIGUEZ LAPUENTE, Manuel, 1984 - "Los procedimientos del centralismo", en Manuel Rodríguez Lapuente y M. Aldana Rendón, *Centralismo y federalismo en México*, Universidad de Guadalajara/Instituto de Estudios Sociales, Guadalajara.
- ROJAS, Beatriz, 1982 - *La pequeña guerra. Los Carrera Torres y los Cedillo*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- SAFA, Patricia, 1979 - *Empresarios agrícola-ganaderos de Zapotlán el Grande*, tesis profesional, Universidad Iberoamericana.
- SALMERON CASTRO, Fernando I., 1984 - "El municipio en la antropología política", ponencia presentada en el VI Coloquio de Antropología e Historia Regionales (El municipio en México), El Colegio de Michoacán, Zamora.
- SALOVESH, Michael, 1978 - "When brokers go broke. Implications of role failure in cultural brokerage", en Regina E. Holloman y Sergei A. Arutinov (comps.), *Perspectives on Ethnicity*, Mouton Publishers, The Hague-Paris.
- SCHRYER, Frans J., 1976 - "Faccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la Huasteca hidalguense", *Cuadernos del CES*, 16.
- 1980 - *The rancheros of Piasflores. The history of a peasant bourgeoisie in twentieth-century Mexico*, University of Toronto Press, Toronto.
- SKOCPOL, Thedda, 1982 - "What makes peasants revolutionary?", *Comparative politics*, Abril.
- SEGOVIA, Rafael, 1974 - "La crisis del autoritarismo modernizador", *Plural*, vol. III, No. 12 (36).
- SERRERA, Ramón M., 1977 - *Guadalajara ganadera. Estudio regional novohispano*, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla.
- SMITH, Peter H., 1981 - *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, México.
- SOLORZANO y PEREYRA, Juan, 1972 - *Política Indiana*, 4 vols., Compañía Ibero-Americana de Publicaciones (Biblioteca de Autores Españoles, CCLII, CCLIII, CCLIV, CCLV), Madrid (Edición Original: 1645).
- STAVENHAGEN, Rodolfo, 1970 - "Classes, colonialism and acculturation", en I.L. Horowitz (ed.), *Masses in Latin America*, pp. 235-288, Oxford University Press, Nueva York.
- STEWART, Julian, 1956 - *Theory of culture change*, University of Illinois Press, Urbana.
- TOENNIES, Ferdinand, 1967 - "Estates and classes" en Reinhard Bendix and Seymour Martin Lipset (eds.), *Class, status and power: Social stratification in comparative perspective*, pp. 12-21, Rontledge and Kegan Paul, Londres.
- TORRES-TRUEBA, Henri E., 1969 - "Factionalism in a Mexican municipio", *Sociologus*, n.s., 19(2): 134-152, Berlin.
- TUTINO, John, 1976 - *Creole Mexico: Spanish Elites, Haciendas and Indian Towns*, tesis doctoral, Universidad de Texas, Austin.
- (en prensa) *From insurrection to revolution: Social bases of agrarian violence in Mexico, 1750-1810*, Princeton University Press.
- VAN YOUNG, Eric, 1981 - *Hacienda and market in Eighteenth-Century Mexico*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres.
- 1983, "Mexican rural history since Chevalier: the historiography of the Mexican hacienda", *Latin American Research Review*, X III, 3: 5-61.
- VARELA, Roberto, 1984 - *Expansión de sistemas y relaciones de poder. Antropología política del estado de Morelos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- VAZQUEZ, Daniel, 1976 - *El Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara*, Edición fuera de comercio del C.C.M., Guadalajara.

- 1984 - "El sistema mixto para la captación de recursos y toma de decisiones relativas al desarrollo urbano de Guadalajara. Un estudio de caso", *Encuentro* 4, El Colegio de Jalisco.
- VAZQUEZ LEON, Luis, 1984 - "Gobierno indígena y estructura de poder municipal en dos jurisdicciones de Michoacán", ponencia presentada en el VI Coloquio de Antropología e Historia Regionales (El Municipio en México), El Colegio de Michoacán, Zamora.
- VELAZQUEZ, María del Carmen, 1959 - "La jurisdicción militar en la Nueva Galicia", *Historia Mexicana*, LX, 2 (33).
- VELLINGA, Menno, 1979 - *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*, Siglo XXI Editores, México.
- WALTON, John, 1977 - *Elites and economic development: comparative studies on the political economy of Latin American cities*, University of Texas Press for Institute of Latin American Studies, Austin y Londres.
- WARMAN, Arturo, 1975 - "El neolatifundio mexicano: expansión y crisis de una nueva forma de dominio", *Comercio Exterior*, 25 (12): 1368-1374.
- 1976 - "... y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado", Ediciones de La Casa Chata, México.
- WEBER, Max, 1974 - *Economía y sociedad*, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México.
- WOLF, Eric R., 1953 - "La formación de la nación: un ensayo de formulación", *Ciencias Sociales*, 4: 50-62, 98-111, 146-171.
- 1956 - "Aspects of group relations in a complex society: Mexico", *American Anthropologist*, 58: 1065-1078.
- 1966 - "Kinship, friendship and patron-client relations in complex societies", en Michael Banton (ed.), *The social anthropology of complex societies*, Tavistock Publications (A.S.A. Monograph No. 4), Londres.
- 1967 - "Levels of communal relations", en *Handbook of Middle American Indians*, vol. VI, The University of Texas Press, Austin.
- 1972 - *Guerras campesinas en el siglo XX*, Siglo XXI Editores, México.
- y Edward HANSEN, 1967 - "Caudillo politics: a structural analysis", *Comparative Studies in Society and History*, IX, 2.
- 1972 - *The human condition in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, Londres, Toronto.
- WOMACK, John, 1969 - *Zapata y la revolución mexicana*, Siglo XXI Editores, México.

Capítulo 2

La descentralización en Francia

Alain Vanneph / Orstom
Jean Revel-Mouroz / Credal

A la “larga marcha” histórica que lentamente hizo evolucionar la administración francesa desde el absolutismo monárquico y napoleónico hasta la reforma regional del presidente Pompidou, sucede, a partir de 1981 con la llegada al poder de una mayoría socialista, un “ritmo infernal” de medidas descentralizadoras: 12 leyes aprobadas y 110 decretos aparecidos en el *Journal Officiel* en menos de dos años, todo ello girando en torno de la misma carta fuerte, “biblia” de la descentralización: la ley del 2 de marzo de 1982.

Vamos a estudiar este importante punto del “septenato” dividiéndolo en tres partes: 1) un repaso a grandes rasgos de su contexto histórico; 2) la dimensión regional que llegará a su auge solamente en 1986, con la primera elección de sus representantes por sufragio universal; 3) por último, describimos en detalle la Reforma Municipal, sus problemas y perspectivas.

I - *Centralización y descentralización*

Por una herencia de los periodos de la monarquía, que durante la dominación de los jacobinos no sólo se conservó sino que se amplió con la introducción del racionalismo y el sistema prefectorial, Francia es un país centralista en el que tardíamente se tuvo consciencia de ello y al que se buscaron remedios en forma más bien tibia.

Los problemas del centralismo parisino se hacen públicos y alertan a autoridades y medios de comunicación, particularmente a partir de los trabajos del geógrafo J.F. Gravier (*Paris et le désert français*, 1948) y del ex ministro A. Peyrefitte (*Le mal français*, 1975).

El sistema de centralización francesa posee peculiaridades que lo hacen muy diferente tanto de sistemas federales (como la República

Federal de Alemania o los Estados Unidos de Norteamérica) donde lo que no es abiertamente federal es estatal o regional; cuanto del caso de la Gran Bretaña donde el *self government* (autoadministración local) representa el legítimo origen de todo poder y donde la rivalidad entre los altos niveles se traduce en una mejor gestión sin que se produzcan necesariamente tensiones entre niveles de gobierno. Respecto a esto último, la reacción del filósofo inglés Burke al anuncio de la creación de los departamentos franceses (ley del 22 de diciembre de 1789) que sustituirían a las antiguas provincias, es significativa: "es la primera vez que vemos a los hombres hacer pedazos su patria de forma tan bárbara...". La idea francesa tiene una base de voluntad de nivelación unitaria y delega, según el caso, ciertos poderes que irían del centro a la periferia. Claro que con desconfianza, en nombre del carácter sacrosanto de la "Unidad Nacional y de la Igualdad". Además, si en algunos casos nacionales la descentralización pudo verse como un método de lucha contra un poder central autoritario, el hecho de que este poder en Francia muy pronto se haya democratizado, abortó esta posibilidad: al contrario de otros países, Francia sale de su Revolución siendo todavía más centralista.

Así como el sistema métrico sustituyó a la confusión de las antiguas medidas, la estructura racionalista y jerárquica, organizada, uniforme, casi geométrica de departamentos y prefectos, sustituye a las divisiones en provincias del Antiguo Régimen "regiones palpitantes de libertad, con punzadas de particularismos" (J.F. Gravier).

Nombrados por París y responsables ante París, el prefecto en su departamento y el alcalde en su comuna, son los que representan el poder central. Si, más adelante, en la III República, la función de alcalde se vuelve electiva, sigue incluyendo el puesto de jefe de la policía; representa así el pueblo y el Estado. El prefecto permanece intocable, tiene poder ejecutivo en su departamento y consecuentemente la supremacía sobre el consejo general electo. Es cierto que la tendencia "derechista" de las ideologías regionalistas (*chouans*, girondinos) y posteriormente la palpable cohesión - en todo el siglo XIX - de provincia-región-monarquismo, no facilitó en lo más mínimo una posible descentralización que se hubiera opuesto a los gobiernos de izquierda poseedores ellos del poder y anclados en la tradición jacobina.

Hay que esperar hasta las postrimerías de la II Guerra Mundial para que la idea de descentralización se deslice hacia una izquierda portadora ahora de la noción de las libertades (y ya no de "la libertad"); defensora de la ecología, del espacio vivido, de las reivindicaciones culturales regionales, del derecho a la diferencia. Mientras que la "República de los Maestros" reprimía cruelmente desde y a través de la escuela la cultura local, la "diferencia" que por definición era confundida con primitivismo y decadencia en oposición al "modelo" republicano (es decir abiertamente parisiense); la izquierda, a partir de 1958, se une tras el eslogan occitano *volem viure al país*. Querer vivir en provincia no es ya un símbolo de retraso o de alienación sino la conquista de un nuevo derecho.

Nacía una marcha que, paso a paso, se encaminaba en este sentido. Una serie de leyes conformaban (agrupando a veces hasta 8 departamentos) una nueva división territorial: la región. De esta manera los 96 departamentos se convirtieron en 22 regiones.

La mayor: Midi-Pyrénées con 45 000 km²

La menor: Corse con 9 000 km²

La más poblada: Ile de France con 10 000 000 de habitantes

La menos poblada: Corse con 200 000 habitantes

Mayor presupuesto: Ile de France con 3 000 000 000 de F.F.

Menor presupuesto: Corse con 130 000 000 de F.F.

Se producen desequilibrios y ambigüedades: en 1970 la región es más un compromiso que un fin en sí mismo. Es un compromiso geográfico ya que entre todas las posibilidades de región -histórica, natural, polarizada, vivida, con dimensión europea o específicamente hexagonal- se eligió... no elegir. Los límites de cada región obedecen a una lógica diferente, o a varias lógicas a la vez; o a ninguna, como es el caso de la región centro. Es un compromiso administrativo que oscila entre el deseo regionalista de la base y los intereses del poder central: hacia 1970 se plantea la necesidad de encontrar un sustituto más firme a la vieja estructura departamental definida en 1789 y basada en la duración de un viaje a caballo hasta la cabeza de partido. Es un compromiso político entre la dependencia y la autonomía; su buen funcionamiento depende tanto del prefecto regional (nombrado por el gobierno, con poder ejecutivo), como de los consejos regionales (elegidos por la región y con poder legislativo). El mismo nombramiento de los consejos, los que asociaban representantes de ciertos grupos locales (sindicatos, cámara de comercio) y extralocales, miembros de derecho y miembros elegidos, era también un ejemplo de las dudas gubernamentales. Las instituciones locales se encuentran maniatadas en dos formas: por un lado por un prefecto muy fuerte y por otro por la débil legitimidad democrática de los cuerpos constituidos departamentales (sufragio indirecto) o regionales (elecciones mixtas).

La reforma de descentralización, incluida en el Proyecto Socialista desde 1981 quiere atacar este doble problema: suprime prefectos (y tutela prefectoral) y sanciona la elección de representantes regionales por sufragio universal directo. Con el mismo poder que el alcalde en su comuna, el presidente del consejo general es el responsable directo de su departamento. El presidente del consejo regional representa a la región. Se apela a la fórmula de P. Chatenet, que en 1950 decía: "tirando de ambos extremos no se van a aflojar las cuerdas de un paquete bien amarrado; hay que deshacer los nudos".

Más allá de los principios, falta ocuparse además del problema de un intercambio de recursos equivalente al de competencias y del problema de

las modalidades técnicas. Esto lo veremos en la III parte con la reforma municipal cuyo interés particular está relacionado con una aplicación más temprana y espectacular de la reforma en este marco territorial, especialmente mediante la reforma de los permisos de construcción y de la devolución de los problemas urbanos a la comuna.

II - La reforma regional

1. El marco ideológico de la nueva ley de descentralización: el cambio de posición de la izquierda, 1968-1982

La izquierda fue jacobina porque el triunfo de los jacobinos había sido el triunfo de la República. Su redescubrimiento de la región coincide con un distanciamiento del estatismo, del centralismo, considerados ahora como una primera etapa hacia el totalitarismo. El movimiento libertario de 1968 y la denuncia del Goulag han acelerado este cambio de mentalidad. La izquierda redescubre la sociedad civil como lugar de contra-poderes, como espacio social de cultura; y da a ese espacio los contornos políticos y administrativos de la región. Michel Rocard puede escribir en 1981: "hoy toda la izquierda es regionalista... mayo (1968) pasó por allá" matizando así el enfoque que atribuye a la voluntad de eficacia económica, a la reivindicación de estructuras mejor adaptadas que las del Estado central, al nivel regional.

La explicación de los motivos del proyecto de ley relativo a los derechos y libertades de las comunas, de los departamentos y de las regiones, dada por el ministro del Interior, G. Defferre, el 17 de julio de 1981, es muy clara al respecto:

Francia vive, desde Colbert y Napoleón, en un régimen centralizado que no cesó de agravarse con los últimos decenios. El Gobierno desea romper con esta situación y reconocer el derecho de las comunas, de los departamentos, de las regiones, a una libertad real así como al dominio de su porvenir. Quiere terminar con un modo de organización y de gestión fundado en la desconfianza del poder central hacia las ciudades y sus representantes. Es necesario hacer entrar al país de manera irreversible en la vía de la descentralización. El proyecto de ley presentado por el Gobierno tiene por objeto transferir el poder a los electos, a los representantes de las colectividades territoriales libremente designados por sus conciudadanos. Hacer de las comunas, de los departamentos y de las regiones, instituciones mayores, es decir, libres y responsables. Es un acto de confianza en los franceses, en su capacidad de autogestión.

2. La nueva repartición de los poderes

Las leyes de descentralización se fundamentan en ciertos principios:

– Algunas atribuciones del Estado Central son transferidas a las colectividades territoriales.

– No hay cambios en las competencias respectivas de las colectividades de base (comunidades, departamentos, regiones).

– Toda transferencia de competencias del Estado hacia las colectividades debe acompañarse de una transferencia de los medios financieros correspondientes.

– Hay una especialización de los tres niveles de la administración local: *a)* para la región: la planificación, el ordenamiento del territorio, la acción económica y la formación profesional; *b)* para el departamento: ciertos equipos de comunicación, la acción social y la salud, ciertos equipos escolares; *c)* para la comuna: el urbanismo y los equipos “de proximidad”.

– Las transferencias se hacen en un plazo de tres años (1983-1985) con una inscripción de recursos transferidos dentro de la ley anual de finanzas: 1983, urbanismo, alojamiento, formación profesional, ordenamiento territorial; 1984, acción social, salud, transportes; 1985, educación, cultura, medio ambiente.

– La tutela jurídica, técnica, administrativa y financiera del Estado desaparece. Los presidentes de los consejos (municipales, generales, regionales) son los responsables del ejecutivo local (municipio, departamento, región).

– Las cuentas de las colectividades locales, de los establecimientos públicos y sociedades de economía mixta, y de las asociaciones subvencionadas son controladas y juzgadas por 24 cámaras regionales de cuentas, creadas el primero de enero de 1983.

– Los comités económicos y sociales regionales tienen un papel consultivo, con representantes: *a)* de las empresas y organizaciones profesionales (35% de las sedes); *b)* de los sindicatos de los asalariados (35% de las sedes); *c)* de las asociaciones (26% de las sedes); *d)* de personalidades designadas por el gobierno (5% de las sedes).

3. Descentralización y planificación económica, ¿hacia un modelo de desarrollo local?

La historia de la planificación francesa enseña el camino de la planificación regional concebida como “simple localización de la planificación nacional”¹ hasta una planificación regional capaz de integrar “el reconocimiento de la región; la aceptación del intervencionismo del medio local; y la exigencia de un sistema de planificación descentralizada”. Es un camino extenso.²

Si el Plan Nacional debe intentar la coherencia entre los grandes sectores y los grandes equilibrios económicos, el plan regional debe dar empuje al sector energía, muy especialmente a las pequeñas y medianas empresas, proporcionándoles enlaces en materia de información y de financiamiento. La eficacia de los dos niveles de planes depende de la relación establecida entre ellos en las fases de elaboración e implementación.

Tanto la ley del 2 de marzo de 1982, que eleva las regiones al rango de colectividades territoriales, como la ley del 17 de julio de 1982, que reforma la planificación, han cambiado el marco de la planificación regional y transferido poderes a este nivel territorial.

Las nuevas reglas especificadas por la ley precisan que:

- Las regiones están asociadas, con todo derecho, al Plan de la Nación.

- Los planes regionales deben prepararse simultáneamente al Plan Nacional y tener la misma duración.

- Deben recogerse avisos sobre los planes regionales para la incorporación a la determinación de los objetivos y medios del Plan Nacional.

- Deben establecerse contratos de planes regionales con la Nación para garantizar los medios necesarios y manifestar la solidaridad nacional.

La fórmula del contrato aparece como la piedra angular del nuevo sistema de relación entre nivel regional y nivel nacional.

El nuevo sistema ha sido puesto en marcha a favor de la preparación del IX Plan de la Nación. El ministro del Plan y del Ordenamiento del Territorio pidió, en abril de 1982, que las regiones proporcionaran un esquema de su plan regional, enfocando lo que quisieran ver dentro del Plan Nacional.

La DATAR³ se encargó de sintetizar esos avisos para la Comisión Nacional de Planificación.

En la primavera de 1983, la ley de Objetivos del Plan encargó a los comisarios regionales de la República iniciar la negociación con los órganos de la región, y la ley de Medios del Plan (otoño de 1983) permitió la adopción definitiva de los planes regionales y la firma de los primeros contratos.

4. Los contratos del Plan Estado-región

“Son el soporte del diálogo nuevo que está estableciéndose entre el Estado y las regiones, investidas, por las leyes de descentralización, de una competencia general en materia de planificación y de desarrollo económico”.⁴ El Primer Ministro mismo, el señor P. Mauroy, proclamó los objetivos de los contratos:

El gobierno, incitando a las regiones a concluir contratos del plan, tenía una doble ambición: a) ensanchar el marco del diálogo institucional entre el Estado y las colectividades territoriales y fundarlo sobre relaciones equilibradas. Es

decir, hacer más claras, más transparentes, más equilibradas, las relaciones entre el Estado y las regiones y asentarlas en un marco estable y verdaderamente negociado; b) forjar un proyecto común de desarrollo al confluente de las prioridades del Estado y de la región .⁵

Además del diálogo institucional Estado-región, los contratos del plan constituyen un medio para movilizar dentro de las regiones mismas, el conjunto de los asociados económicos y sociales, en la perspectiva de la modernización de la economía; los contratos se preparan con ida y vuelta entre nivel regional y nivel central:

- la DATAR asume una coordinación general;
- se dan instrucciones a los comisarios de la República para negociar con los presidentes de consejos regionales;
- la coherencia técnica y financiera de los compromisos del Estado es evaluada por el Comité Interministerial del Ordenamiento del Territorio (CIAT);
- el contrato es firmado por el comisario y por el presidente del consejo regional.

Los contratos del plan enfocan la realización de los objetivos prioritarios definidos en el IX Plan (12 programas prioritarios) y las prioridades regionales compatibles con el Plan Nacional.

Modernizar y formar constituyen los dos ejes prioritarios del plan. Modernizar nuestro aparato de producción, nuestro aparato industrial, y formar a los hombres de acuerdo con las tecnologías de hoy y de mañana. Así lograremos la nueva revolución tecnológica e industrial. Los contratos del plan se inscriben dentro de esa movilización de los recursos del país .⁶

Los principales temas que han sido objeto de proposiciones de acción dentro de proyectos de contratos del plan son:

- a) la modernización de las actividades económicas, entre ellas, la adaptación de las empresas a la mutación tecnológica;
- b) la investigación y las transferencias de tecnología, entre otras la creación de polos de investigación regionales;
- c) la educación-formación-enseñanza superior, como por ejemplo, la enseñanza tecnológica (Liceos de Enseñanza Profesional, Institutos Universitarios de Tecnología);
- d) la energía;
- e) la cultura y la comunicación;
- f) el urbanismo y el alojamiento, como podría ser el apoyo a las ciudades nuevas;
- g) la salud y la acción social;
- h) los transportes;
- e) el desarrollo local y el ordenamiento del territorio regional, con acciones que favorezcan el desarrollo de la economía social, con apoyo a

las iniciativas locales generadoras de empleo, con políticas favorables a las zonas de montaña y rurales y con la rehabilitación de zonas industriales.⁷

Los contratos del plan son plurianuales; tienen presupuestos en francos contantes de 1984 con un periodo de validez correspondiente al del IX Plan. Dentro de cada contrato del plan, contratos particulares definen los medios para realizar las grandes acciones escogidas; éstos son elaborados y firmados a nivel regional entre el comisario de la República, el presidente del consejo regional y todas las partes que se interesan por el tipo de acción referida: municipalidades, instituciones públicas, cámaras de comercio, organizaciones profesionales, bancos.

Este ejercicio de los contratos del Plan Estado-región es difícil por los cambios de comportamiento que supone entre los diversos actores. Así el delegado del Ordenamiento del Territorio reconocía que: "la planificación descentralizada cambia muchas costumbres de las administraciones centrales... Estamos en un periodo de aprendizaje, de relaciones nuevas después de siglos de protección. Un diálogo equilibrado entre Estado y región no puede limitarse en la producción, por cada uno de los dos, de un catálogo de exigencias unilaterales".⁸

5. La dificultad de la descentralización del ordenamiento territorial en tiempo de crisis

Uno de los riesgos en la descentralización sería limitarla a una simple división del trabajo entre dominios reservados al Estado y dominios de las colectividades locales; y estos riesgos aparecen reales en tiempo de crisis económica, cuando las prioridades nacionales interfieren de manera abrupta en los proyectos regionales; esto es observable en América Latina misma, en países como México, Venezuela, Brasil.

Hasta en la mayoría política del gobierno se ha cuestionado este sistema; un diputado socialista de una zona flagelada por el desempleo en el norte siderúrgico, el señor Battist, explicó:

Hay, creo, un error en el método: tratándose de hacer jugar la solidaridad nacional en favor de ciertos sectores geográficos con mayores dificultades, era comprensible confiar la responsabilidad de su puesta en marcha al representante del Estado (el comisario). Además el gobierno tenía buenas razones de desconfiar en cuanto a la manera en que sus iniciativas hubieran sido transmitidas por los consejos generales o regionales de la oposición, si se les hubiera delegado tal responsabilidad. Pero el método presenta dos desventajas menores:

- La primera proviene de los medios tan pobres de que dispone el Estado para una política voluntarista en una situación económica que no permite, como en el pasado, realizar espectaculares implantaciones de actividades.
- La segunda es que, por un camino estático, pierde uno los aportes que deben constituir la movilización de los actores locales.

Y el presidente socialista del consejo regional del norte puede declarar: “La verdadera regionalización consistiría, en primer lugar y en proyectos importantes, en tener en cuenta a las regiones a la hora de las decisiones; y esto con el fin de que el gobierno no sea únicamente aconsejado por tecnócratas y funcionarios, sino también por gentes del lugar”.

Otras preguntas quedan todavía no aclaradas: si las colectividades locales tienen más competencias, más poderes, y también más funcionarios ¿transfiere realmente el Estado medios adaptados a estas nuevas categorías? ¿Es la descentralización, en tiempo de crisis, una mera desconcentración de la impopularidad ligada a la gestión de la crisis ya que las autoridades locales no pueden continuar devolviendo la responsabilidad de ciertas situaciones locales hacia el Estado central?

III - *El municipio y la descentralización en Francia*

La aplicación de las nuevas leyes de descentralización, a nivel municipal, constituye una etapa importante en la “larga marcha” hacia la autoadministración de las colectividades locales, ya que el municipio representa en Francia un poder a la vez discreto y desconocido pero importante, puesto que es a la vez poder político y poder económico.⁹

1. *Poder económico*

La influencia económica de las 36 000 comunas que comparten el territorio francés es muy grande. Su importancia se refleja en los siguientes datos:

– En 1982 el presupuesto de gastos municipales fue de 294 mil millones de francos. Este presupuesto representa el 45% del presupuesto nacional, o sea, el 30% de los gastos civiles del Estado.

– La recaudación municipal (87 mil millones de francos) equivale al 60% del principal impuesto nacional, que es el impuesto sobre la renta (los ingresos de la recaudación municipal en México equivalen al 2% aproximadamente, de los ingresos obtenidos por el impuesto sobre la renta).

– Los municipios aportan el 7% del PIB.

– Los servicios municipales emplean a 600 000 personas.

Los datos anteriores indican que, con bastante frecuencia, el municipio constituye la primera fuente del empleo local con la ventaja de que sus contrataciones se hacen para trabajar en el mismo sitio ya que es bajo el nivel de capacitación requerida (la proporción de empleados con estudios superiores al bachillerato es del 15%, y con nivel superior a la licenciatura solamente del 1%).

El esfuerzo que realiza el municipio en las inversiones es todavía más característico, ya que las dos terceras partes del gasto material público francés está financiado por el mismo municipio. En efecto, los

municipios generan -en valor absoluto- dos veces más de inversiones que el Estado, ya que el 23% de su presupuesto se destina a las inversiones, mientras que el presupuesto nacional destina a este fin el 2.6%. De esta manera, la mitad de las obras públicas en Francia dependen de contratos con los municipios, principalmente para dar mantenimiento a 420 000 km de carreteras municipales. Gracias al derrame del 40% del ahorro nacional, la influencia financiera de los municipios representa una fuerza superior a la de la industria automotriz de Francia en su conjunto.

Otro ejemplo es el siguiente: los comedores escolares, que son administrados por el municipio, constituyen el “primer restaurante de Francia”, ya que dan servicio a una tercera parte de la niñez. Por otra parte, esto nos permite aludir a la importancia del municipio en la vida escolar, en la medida en que se responsabiliza de la enseñanza primaria (en las escuelas municipales), a partir de las leyes de Ferry y durante la III, IV y V República. Asimismo, el municipio establece relación con la escuela en otro aspecto, el de la “Escuela de Democracia” que es la base tradicional para el reclutamiento y la formación del personal político francés.

2. Poder político

La importancia del poder político, a nivel municipal, se traduce en las siguientes cifras: existen 36 334 alcaldes, 113 138 adjuntos de alcalde y un total de 500 000 consejeros municipales. Una idea más precisa de la importancia política del municipio nos la da el número de cambios que se producen después de cada elección: ingresan en promedio un 50% de nuevos consejeros, a los que se suman los miembros no electos en las comisiones municipales.

A continuación se presenta el perfil del personal político cuyo promedio de edad es alto: 2% tienen menos de 30 años de edad; 26% tienen de 40 a 50 años y 35% de 50 a 60 años (la proporción de mujeres es solamente de 5%). En cuanto a los alcaldes, 60% tienen más de 50 años de edad. Varios factores permiten entender esta situación. En primer lugar está el problema de la disponibilidad de tiempo. Las cargas de trabajo municipales requieren, cada vez más, atención de tiempo completo mientras que la retribución no es suficiente para permitir el abandono de un empleo profesional; existe también el riesgo de perder las siguientes elecciones y por lo tanto el puesto. El alcalde de un municipio de menos de 2 500 habitantes tiene una percepción equivalente a 2/3 del salario mínimo francés. El alcalde de un municipio de 100 000 habitantes, con todas las responsabilidades que el puesto implica, percibe el equivalente a dos salarios mínimos. Por lo tanto, estos puestos están ocupados por personal jubilado (15% de los cargos del ayuntamiento) y otras profesiones que permiten flexibilidad en el uso del tiempo: agricultores, 40% (que predominan en los municipios rurales); directores de empresa, 13%; profesores, 7%.

La solución de este conflicto que cada día es más agudo, es decir la disponibilidad de tiempo y la capacidad técnica -o profesionalismo- de los funcionarios municipales y la naturaleza electiva del puesto, constituyen una de las etapas de la reforma administrativa cuyas primeras fases serán someramente analizadas a continuación.

3. Leyes de descentralización de 1982

Según la declaración hecha por François Mitterrand con relación a las leyes de descentralización (Figeac, 27 de septiembre de 1982) ésta es "la reforma constitucional más importante desde los inicios de la III República". En efecto, una de las prioridades de la mayoría socialista que llegó al poder en mayo de 1981, fue la de promover una política administrativa de descentralización, es decir, que el ciudadano recuperara privilegios que poco a poco había ido perdiendo por la evolución tecnocrática.

Al contrario de otros elementos que eran clave en la estrategia de ruptura del Partido Socialista -como la nacionalización en el plano económico principalmente- y que fueron violentamente discutidos, la reforma de las Colectividades Territoriales fue aceptada incluso por la oposición, si no en público, al menos en privado.

La justificación de la ley, que se dio a conocer con antelación a la misma, define claramente su necesidad (ver cita del ministro del Interior G. Defferre del 17 de julio de 1981 en los párrafos anteriores). El eje de la reforma lo constituye la derogación del tutelaje. Dicho tutelaje mantenía el poder municipal en situación jurídica secundaria a pesar (¿o a causa?) de su importancia económica y política. Según Gaston Defferre, ministro del Interior y encargado de la ley de descentralización, "El proyecto transforma la naturaleza de las relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales y acaba con la inferioridad jurídica de las comunas" (julio de 1981). Es decir, se pretende pasar de un control a priori, a un control a posteriori, por medio de las cuatro innovaciones principales siguientes:

- Derogación del tutelaje del prefecto o comisario de la República que es el representante del departamento y está a un nivel superior al del alcalde. En lo sucesivo las deliberaciones del ayuntamiento tendrán total derecho ejecutorio sin que haya que esperar la aprobación del prefecto. Solamente el tribunal administrativo podrá juzgar las demandas sobre el carácter definitivo de las decisiones, o sea, a posteriori.

- Abolición de la dependencia contable del recaudador del Estado. A pesar de que el Estado continúe encargándose del servicio de contabilidad de los municipios, este servicio sólo puede ejecutar las decisiones del alcalde, sin poder de crítica y aún menos, de oposición.

- Abolición de la dependencia financiera. Las múltiples subvenciones que se otorgaban anteriormente y que acarreaban una dependencia

del municipio casi absoluta con relación al Estado o al Departamento serán reemplazadas por una "asignación total de equipo" que otorga el Estado a los municipios de acuerdo con mecanismos establecidos.

— Aumento de la capacidad de intervención del poder municipal en el plano económico, con posibilidades de proporcionar ayuda material y financiera de las empresas establecidas en su territorio.

El ejemplo más simbólico de los cambios relacionados con la nueva ley, es el de la transferencia de la jurisdicción en materia de urbanismo, del Estado hacia los municipios y particularmente la asignación al alcalde de la facultad para expedir permisos para construcción (en promedio 600 000 por año). En este aspecto se trata concretamente de dar un gran refuerzo al poder municipal, el cual se convierte en el rector de su propio suelo, pero también, de incrementar enormemente sus responsabilidades.

El título del capítulo I de la ley expresa este doble aspecto: "Derechos, Libertades y Responsabilidades". Por esto mismo, y como se ve a continuación, la aceptación de la ley es moderada:

— La opinión pública, indiferente a los cambios y a la vez mal informada de los mismos, es más sensible a los efectos directos y presentes de la crisis que a las perspectivas aún lejanas de la ley.

— La reacción de los políticos es compleja. Primero, porque todo cambio se enfrenta a las fuerzas de la inercia que están tanto más presentes a nivel municipal cuando son predominantemente rurales, y por otra parte, a los políticos, que no se caracterizan por su juventud.

Para mucha gente, la ley es una "aventura", cuyos resultados son dudosos y provocarán un aumento de la responsabilidad, mientras que el tutelaje anterior permitía, al contrario, una cierta "protección".

En segundo lugar, la política francesa requiere, paradójicamente, que esta ley, que es de inspiración socialista, sea aplicada por personal político predominantemente de oposición. Debe tenerse en cuenta que las recientes elecciones municipales fueron favorables a la derecha anticipándose a los resultados de las elecciones legislativas de marzo de 1986.

Finalmente, de la derecha a la izquierda, los responsables con conocimiento calculan las insuficiencias o riesgos de la ley, sabiendo bien que ésta será juzgada, no tanto en función de su contenido técnico, aun siendo satisfactorio, sino en función de las modalidades concretas de su aplicación.

4. El poder municipal: problemas y perspectivas

El primer problema es financiero: el aumento del nivel de preparación técnica no puede concebirse sin un aumento consecuente de los recursos de que se dispone, lo cual, en teoría, está bien definido por la ley. De hecho, la presión del fisco municipal es muy elevada y toda nueva carga sería catastrófica. En efecto, los impuestos municipales representan el 12% de la presión fiscal total. En 10 años han tenido un aumento del 17%, mientras que los del fisco nacional han aumentado un 14.6% comparados a un aumento del 13.5% para el PIB. Por lo tanto, estos impuestos

se han incrementado mucho más fuertemente que los impuestos nacionales. Tomando en cuenta las nuevas posibilidades de intervención del municipio en los planos económico y social, surgieron necesidades bastante apremiantes, pero, al mismo tiempo, la evolución de las consecuencias, a largo plazo, de las inversiones realizadas, generalmente está fuera del alcance del personal municipal.

Por ejemplo, saber si una guardería le costará anualmente al municipio la mitad de la inversión inicial no es muy evidente. Por lo tanto, el riesgo -que ya está presente- es entonces el endeudamiento y que el municipio viva por encima de sus posibilidades. Actualmente la deuda es de 35 mil millones de francos, con un incremento anual del 14%. En algunos municipios se ha rebasado el límite crítico del endeudamiento.

El segundo problema, inseparable del primero, es el de la desigualdad de los municipios: 90% de ellos poseen menos de 2 000 habitantes, 20% de los municipios, con más de 100 000 habitantes, poseen la mitad de la población y acumulan dos tercios de los recursos existentes; el presupuesto de los 20 000 municipios rurales de menos de 700 habitantes -es decir, el 12% de la población y el 60% de los municipios- es inferior al presupuesto de la ciudad de París.

Por el contrario, desde el punto de vista electoral los municipios pequeños resultan favorecidos: la relación de elegidos por habitantes es de 1 por 16 en los municipios rurales, mientras que en la ciudad de París la relación es de 1 por 21 100 habitantes.

De esta manera, una ley que en sus principios es igualitaria, conduce en realidad a un aumento de las diferencias ya que se hace frente a potenciales fiscales por municipio (e incluso por habitante) que son muy diferentes debido a que la mitad de los recursos fiscales provienen de las industrias y comercios cuya distribución en el territorio nacional es muy irregular.

En consecuencia, la capacidad de administración se subordina a las posibilidades para contratar personal calificado y al impuesto por habitante (el cual puede ser doble de un municipio a otro vecino) sin que el aumento en los servicios sea proporcional. Así, la tasa del impuesto sobre las propiedades -el impuesto sobre los predios construidos- va del 3,6% en los municipios rurales al 31,9% en la ciudad de París (año 1983). En la misma categoría de municipios rurales el impuesto varía entre dos regiones (va del 3% al 9%) y en un municipio promedio va del 8,7% al 18%. En una misma región, por ejemplo en Provenza, el porcentaje varía del 4 al 18%, según las dimensiones del municipio. En otro ejemplo el impuesto total por habitante es de 412 francos en la ciudad de Nanterre y de 1 712 en la ciudad de Cannes, ciudades ambas de dimensiones semejantes.

En estos casos, la ley prevé una solución: el reajuste de los impuestos para su reparto equitativo. Mediante este reajuste se ponen en operación mecanismos de compensación para garantizar un nivel mínimo de recursos a los municipios. Sin embargo, la complejidad de estos mecanismos y su

antagonismo con el principio de base de la autonomía local, restringen su uso. La solución sólo podrá lograrse con una revisión a fondo de la carta administrativa y de los fundamentos fiscales. Se han hecho intentos para fusionar o constituir una federación de municipios. Pero el municipio es a la vez espacio administrativo y espacio vivido y sus habitantes no están dispuestos a renunciar a lo que ante sus ojos constituye una parte de su identidad: su municipio.

A nivel municipal se presentan los mismos problemas, las mismas contradicciones y las mismas expectativas que los que existen, a causa de la descentralización, a nivel de departamento y de región:

– Contradicciones entre el espacio vivido y el espacio administrativo, entre las necesidades del ordenamiento planificado el territorio y la naturaleza, la historia, la tradición o la cultura.

– Contradicciones en los espacios de vida democrática.

Ya que los efectos de la nueva ley dependen tanto de su contenido jurídico como de la manera en que administradores y administrados aseguren su aplicación, aún es pronto para evaluar sus efectos. Es decir que los efectos dependen de la forma en que los ciudadanos asuman no sólo sus derechos y libertades, sino también sus responsabilidades; éste es el título de la ley y es también su desafío, tal como se señala en la justificación de los motivos que hace de esta transformación “un acto de confianza en los franceses y en su capacidad de autogestión”.

Apéndices al capítulo de A. Vanneph y J. Revel-Mouroz

Descentralización y regionalización en Francia: etapas significativas y reformas recientes

1. Estructuración inicial dentro de la administración central

1950 Creación de la Dirección del Ordenamiento del Territorio (dentro de la Secretaría de la Reconstrucción y del Urbanismo) y del Fondo Nacional del Ordenamiento del Territorio.

1954 Creación de los Comités de Expansión Económica (comités regionales y comités departamentales integrados por electos y socio-profesionales pero con papel únicamente consultivo).

1955 Creación del Comité de Descentralización dentro del Comisariado al Plan.

2. El centralismo del ordenamiento y la regionalización funcional

- 1956 Creación de 22 regiones de programa para la implementación del Plan de Desarrollo Económico y Social y del Ordenamiento del Territorio. Los "Igames" (Inspectores Generales en Misión Extraordinaria) se encargan de la coordinación regional.
- 1958 Implementación de los Planes Regionales; creación de las Sociedades de Desarrollo Regional (SDR) y de las Sociedades de Economía Mixta (SEM) para realizar inversiones e infraestructuras respectivamente, dentro de las regiones.
- 1960 La región se formaliza como circunscripción de acción regional (22 y después 21 regiones) con un prefecto coordinador asistido por un comité de expansión regional con papel consultivo.
- 1963 Creación de la Delegación del Ordenamiento del Territorio y de la Acción Regional (DATAR) dependiente directamente del Primer Ministro; del Fondo Especial de Intervención para el Ordenamiento del Territorio (FIAT) manejado por la DATAR; de la Comisión Nacional del Ordenamiento del Territorio (CNAT), junto al Comisariado General del Plan; de la Dirección del Acondicionamiento del Suelo y del Urbanismo (DAFU), dentro de la Secretaría del Equipamiento y del Urbanismo.
- 1964 El decreto del 14 de marzo da al prefecto de región la responsabilidad exclusiva de la coordinación de las inversiones públicas, de la preparación y de la ejecución del Plan Regional. La Comisión de Desarrollo Económico Regional (CODER) sustituye al Comité de Expansión Regional.

3. Una regionalización inconclusa: permanece la tutela del Centro

- 1969 Rechazo del "Proyecto de ley relativo a la creación de regiones y a la renovación del Senado". Ese proyecto instituía la región como colectividad local, con un prefecto encargado del ejecutivo y con un consejo regional integrado por electos (diputados de los departamentos de la región consejeros electos por los consejos generales y los consejos municipales) y por representantes nombrados por los grupos socio-profesionales. El consejo regional tenía un poder deliberativo. Al nivel nacional, el Senado reformado tenía un papel consultivo y representaba a las colectividades territoriales y a las actividades económicas, sociales, culturales.
- 1971 Ley del 16 de julio de fomento a las fusiones de comunas.
- 1972 Ley del 5 de julio. La región adquiere el estatuto de establecimiento público regional (22 E.P.R.). El prefecto de región asume el poder ejecutivo. El consejo de región, integrado únicamente por electos

indirectos (diputados, senadores, representantes de las colectividades locales) asume el poder deliberativo.

Un comité económico y social regional (CESR), integrado por socioprofesionales, substituye a la CODER con papel consultivo.

4. La descentralización en marcha: los nuevos poderes regionales y locales

1982 Ley del 2 de marzo “relativa a los Derechos y Libertades de las Comunas de los Departamentos y de las Regiones”.

La región llega al estatuto de colectividad territorial, con un consejo regional compuesto de electos directos. El presidente del consejo regional es el órgano ejecutivo de la región. El representante del Estado (el comisario de la República) tiene a su cargo los intereses nacionales. El control judicial a posteriori substituye a la tutela administrativa del prefecto.

Ley del 29 de julio reformando la planificación: la región es parte-naria de pleno derecho del Pan de la Nación.

Ley del 31 de diciembre “relativa a la organización administrativa de París, Marseille, Lyon y de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal”. Descentralización de la gestión al nivel del *arrondissement*. Mejor representación de las comunas dentro de los consejos de comunas urbanas y nueva repartición de las competencias entre la comunidad urbana y las comunas miembros.

1983 Ley del 7 de enero “relativa a la repartición de las competencias entre las comunas, los departamentos, las regiones y el Estado”.

Transferencias en materia de ordenamiento territorial y planificación hacia las regiones y los departamentos; descentralización de la planificación urbana al nivel intercomunal y comunal, pero con restablecimiento de un control del Estado.

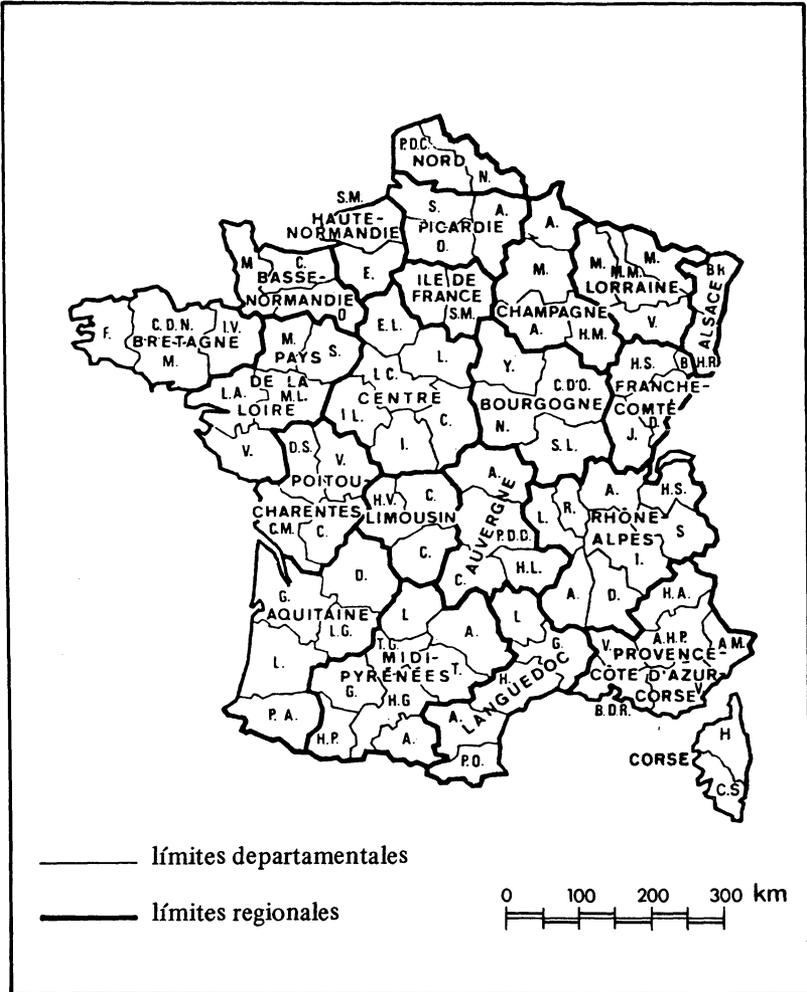
Es excluida toda tutela de una colectividad local sobre otra. A las competencias transferidas corresponden recursos transferidos.

Decreto del 21 de enero que define los contratos del plan Estado-región.

Ley del 22 de julio completando la ley del 7 de enero de 1983. Se fijan las transferencias de competencia para los años 1984-1985 y se precisan las reglas de repartición de la dotación global de equipamiento (infraestructuras).

1984 22 de junio. Adopción del proyecto de ley sobre la renovación del acondicionamiento urbano con extensión del derecho preferencial de las comunas sobre compra de terrenos de acuerdo a una política urbana que incluye lo residencial, lo económico, la protección del medio ambiente y el tiempo libre.

Departamentos, regiones y zonas en estudio:
posibles nuevas divisiones del territorio francés



NOTAS

- ¹ Cf. Y. Ulmo *La Planification française*, Dalloza 1977, p. 565.
- ² Cf. X. Greffe *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation*, Económica, 1984, p. 236.
- ³ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.
- ⁴ Declaración del señor J. Le Garrec, secretario de Estado encargado del plan junto al Primer Ministro, en la Asamblea Nacional, 22 de diciembre de 1983.
- ⁵ Declaración del señor P. Mauroy, Primer Ministro, a los presidentes de los Consejos Regionales, 27 de octubre de 1983.
- ⁶ Cf. declaración del Primer Ministro P. Mauroy al Congreso Nacional de las Economías Regionales y de la Productividad, 2 de diciembre de 1983.
- ⁷ Cf. *La lettre de la DATAR* n^o 79, enero-febrero de 1984.
- ⁸ Declaración de M.B. Attali al coloquio sobre la Reforma Regional, 14-15 de octubre de 1984.
- ⁹ En este capítulo: cifras de 1982.

Capítulo 3

El llamado de las urnas ¿Para qué sirven las elecciones en México?*

Soledad Loaeza
El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

Nadie puede afirmar seriamente que en este país las elecciones no sirven para nada, y tampoco puede decirse que sirven para lo que en principio están destinadas: llevar al poder por vía democrática a los representantes de las mayorías políticas.

En México las elecciones cumplen muchas de las funciones que normalmente les corresponden en otros sistemas políticos: son fuente legitimadora de las formas de organización del poder, de autoridades y políticas gubernamentales; son instrumento de socialización política y canal de comunicación entre gobernantes y gobernados. Aunque las elecciones no son el verdadero mecanismo de designación de los gobernantes, sirven para seleccionar a un sector del personal político, pero en sentido inverso a como operan en los regímenes democráticos: en lugar de que el proceso transcurre de abajo hacia arriba, funciona de arriba hacia abajo. Los escrutinios mexicanos también han desempeñado una función estabilizadora, son expresión -si se quiere limitada- de reivindicaciones políticas y válvula de escape de tensiones sociales.

Todas estas funciones se acumulan, a veces se confunden y se sobrepone unas a otras. Su importancia relativa es desigual y variable porque depende del clima político general en que se desarrolla cada consulta electoral, de suerte que alguna de ellas tiende a prevalecer coyunturalmente sobre las demás.¹ Durante un largo periodo las elecciones eran importantes sobre todo porque legitimaban al sistema según los cánones democráticos. En un periodo posterior fueron importantes en primer lugar porque neutralizaban fuentes potenciales de oposición antisistema, sin dejar de ser un referendo democrático a decisiones que habían sido tomadas de antemano. En términos generales, los procesos electorales en México reflejan punto por punto el sistema para el que fueron diseñados. En un marco de poder político centralizado y de no participación estructural, son un

mecanismo de control social del Estado.

Podríamos establecer una relación de causa-efecto entre la regularidad de los procesos electorales que se han desarrollado sin interrupción en México a partir de 1920 y una estabilidad política de más de cincuenta años. Pero esta relación es sólo aparente porque las urnas nunca han sido la fuente fundamental o preponderante de la innegable legitimidad que ha sustentado a las instituciones políticas creadas desde 1917. La fuerza de las armas primero, luego la capacidad para monopolizar las bases del control político y por último la habilidad para promover el crecimiento económico, han sustituido sucesivamente a las elecciones como núcleo generador de legitimidad. En particular, el éxito del Estado postrevolucionario en la realización de muchos de los objetivos centrales del desarrollo fue una de las justificaciones medulares y más eficaces del régimen hasta hace apenas unos años. Por esta razón el desafío más profundo y amplio que ha enfrentado este Estado, desde su creación, está asociado con la manifestación de graves dificultades económicas y con la pérdida de credibilidad en la capacidad del Estado para resolver estas dificultades.

La crisis económica actual también ha incidido en el prestigio de las instituciones políticas y de sus responsables. Hasta ahora, sin embargo, la inconformidad social se ha expresado en forma relativamente contenida a través de los medios de difusión masiva, en las protestas de los líderes sindicales y de organizaciones parapolíticas como las empresariales y la Iglesia. Pero el barómetro que con más fidelidad ha registrado los desacuerdos entre gobernantes y gobernados ha sido las elecciones realizadas en 1983 y 1984. Este fenómeno es relativamente novedoso, dada la historia de los procesos electorales mexicanos y su marginalización de hecho del terreno en que se desarrollan los conflictos políticos reales. Probablemente desde 1940 no había sido tan directa la relación entre la insatisfacción ciudadana y el comportamiento electoral.

Los antecedentes inmediatos de las elecciones del mes de julio de 1985 revelan un cambio de fondo dentro de las funciones que desempeñan estos procesos en el sistema político mexicano. A diferencia de los periodos anteriores en los que el voto era en sí mismo una adhesión al sistema en su conjunto, que se sumaba a los efectos de otras fuentes de legitimación, las elecciones locales recientes se han convertido en puntos deslegitimadores del sistema. Esta transformación está relacionada con la pérdida de legitimidad del Estado mexicano como agente eficaz del crecimiento económico, eficacia que ha sido la base auténtica de la legitimidad autoritaria. El cambio se deriva también del intento original de las autoridades políticas actuales de transferir a las urnas la responsabilidad central de la legitimación del sistema.

No es una estrategia nueva. Desde las primeras medidas de reformismo electoral que adoptó el gobierno de Adolfo López Mateos a principios de los años sesenta ha ido adquiriendo fuerza la idea de esta transferencia de las bases de legitimación del sistema. Las elecciones han sido vistas como un instrumento del Estado para tutelar el cambio político. La

diferencia entre esa opción reformista y las apresuradas declaraciones de política electoral del gobierno delamadridista, estriba en el ritmo al que habrían de introducirse los cambios.

El *Gran Finale* del gobierno de José López Portillo, que se inició el 1 de septiembre de 1982, creó un ambiente de urgencia política que su sucesor pretendió enfrentar ofreciendo procesos electorales limpios. El cambio era brusco desde muchos puntos de vista, pero sobre todo por la pesada resistencia de las instituciones autoritarias aún vigentes, en particular el partido oficial. Por otra parte, los efectos de esta promesa electoral sobre la situación política generada por el deterioro de la economía mexicana, han sido contradictorios. Hasta ahora, las elecciones habían contribuido a estabilizar la vida política porque encauzaban algunas de las tensiones sociales más ruidosas. Pero el reciente compromiso adquirido por las autoridades políticas de reconocer los triunfos electorales de la oposición, manteniendo intacto un cuadro institucional esencialmente centralizador, ha convertido a las elecciones en una fuente de desestabilización.

¿Cuáles han sido las funciones tradicionales de las elecciones en México y cuál el nuevo papel que les toca jugar en la situación de crisis del sistema? En términos generales el sentido predominante de las elecciones en México ha sido la legitimación, el refrendo plebiscitario a decisiones, métodos y prácticas antidemocráticas. Las elecciones han representado la posibilidad de que los ciudadanos expresen un "apoyo difuso" al sistema aun cuando pudieran estar en desacuerdo con políticas y gobernantes específicos.² En consecuencia, las elecciones han jugado un papel secundario en el complejo fenómeno de la legitimación, porque antes que nada las votaciones han servido para dar una base legal a los mecanismos autoritarios de que dispone el régimen para designar a sus gobernantes.

Esta fórmula de legalización de situaciones de hecho, puede ser vista como herencia de la Revolución que gustaba de asentar sus triunfos sobre una base jurídica. Podría inclusive pensarse que en los años inmediatamente posteriores a la lucha armada la validez de las elecciones se acogía a una legitimidad previa del régimen político: la que le brindaba el triunfo de la Revolución misma.³ La importancia de este antecedente simbólico como fuente legitimadora del sistema político mexicano fue detectada todavía a principios de los años sesenta por Gabriel Almond y Sidney Verba. Al analizar la cultura política mexicana estos autores encontraron que la percepción positiva que sus encuestados tenían del sistema no se fundaba en datos de la realidad, sino que giraba en buena medida en torno a los ideales y principios de la Revolución mexicana, a la que aún consideraban como un proceso en desarrollo.⁴ En cambio la indiferencia era el rango dominante de las actitudes hacia votaciones y campañas electorales, y el sentimiento de eficacia política, que es el motor fundamental de la participación, era bajísimo.

La estabilización política que se consolidó en México a partir de los primeros años de la década de los cuarenta no estuvo asociada con ningún cambio electoral de fondo, sino con el inicio del proceso de industrialización

y de cambio social. Estos fenómenos permitirían que el régimen nacido de la Revolución encontrara, en su habilidad para promover el desarrollo económico, una autojustificación que le garantizó estabilidad política de largo plazo. El éxito del sistema en el desempeño de sus funciones administrativas entre 1940 y 1981 podía medirse en términos de una elevada tasa de crecimiento promedio anual del 6%.

Habría igualmente que señalar que entre 1920 y 1940, periodo de configuración del sistema político mexicano, las elecciones fueron un instrumento para institucionalizar los cambios políticos; contibuyeron paralelamente a la organización paulatina de un partido hegemónico y a centralizar el poder en manos de un Estado que se había erigido en agente modernizador.

Por otra parte, la celebración de consultas electorales conforme a los principios de las democracias occidentales también ha sido una fuente de respetabilidad internacional para el régimen mexicano. Esta dimensión perdió importancia relativa en los años cincuenta y sesenta en comparación con los veinte, pero últimamente ha recuperado fuerza en vista de que el gobierno de Washington parece dispuesto a hacer de las próximas elecciones otro instrumento de presión sobre el gobierno mexicano.

En los años de crecimiento económico las elecciones sirvieron de coartada al control que el Estado imponía sobre otras formas de participación política, distintas del voto y mucho menos maleables, como la organización sindical independiente. Desde 1940 y hasta principios de los años sesenta parecía que el Estado mexicano hubiera decretado una tregua en la participación social. De la misma manera que el modelo de desarrollo económico y las desigualdades que engendraba eran defendidos con la consigna de "crecer primero para distribuir después", los mensajes de no participación que de distintas maneras emitía el Estado sonaban a "socializar primero para participar después". Nunca como entonces fue justificada la democracia en tanto que una aspiración. En su mensaje del 1 de septiembre de 1944 el presidente Manuel Avila Camacho llegó incluso a afirmar que los mexicanos no querían opciones electorales sino pan, trabajo y honestidad administrativa.⁵

Aun así, el pluripartidismo seguía siendo una condición formal de la vida política mexicana, pero su función era más de control que de representación. La ley electoral de 1946 definió el papel neutralizador de la oposición y de las elecciones. A diferencia de otros países en donde la participación es un mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes, en México es un mecanismo de control de los gobernantes sobre los gobernados. La estructura caciquil del PRI y su capacidad de gestoría representaban en forma muy clara este patrón, pero también se manifestaba en los límites que se le impusieron a la acción tolerada de la oposición.

La ley electoral de 1946 insertaba funcionalmente en el sistema a los grupos políticos que no se sentían representados por el partido oficial. Al hacerlo, se reconocía la legitimidad de su existencia, se les integraba para controlarlos mejor, y esta colaboración era también un señal de competencia

democrática. Así, el régimen renunció a la tentación de establecer una hegemonía absoluta, que hubiera tenido un costo político muy elevado. Alentó en cambio el desarrollo de una competencia limitada y bien circunscrita. Al ingresar al régimen, los grupos de oposición no gubernamental quedaban obligados a actuar según las reglas impuestas por el poder mismo, y eran a la vez la prueba de sus pretensiones democráticas. A cambio, obtenían la posibilidad de expresar los intereses de sus miembros y la esperanza de promover sus posiciones en la sociedad.

La existencia de una oposición leal, única legal y aceptada, representó para los sucesivos gobiernos la posibilidad de integrar esas minorías más o menos representativas al sistema político sin renunciar al monopolio del poder, ni compartir la responsabilidad gubernamental. Esta estrategia de integración de minorías políticas organizadas fue eficaz porque en muchos casos la participación funcional era para estos grupos el precio a pagar por la misma existencia y por el ejercicio de una cierta influencia más que política social.

Para los miembros de la élite política, las elecciones mismas no eran una vía eficaz de acceso al poder; la garantía era obtener la candidatura del partido oficial. Para la mayoría de la población, las elecciones en las que el partido en el poder desplegaba una superioridad aplastante frente a las otras fuerzas políticas organizadas, no eran la expresión de una preferencia, sino la demostración plebiscitaria de la aceptación popular de los programas y de las instituciones vigentes. El escrutinio traducía un "voto de identificación", que debía alimentar el sentimiento de adhesión al régimen y de pertenencia a la nación.⁶ Por otro lado, las atribuciones de intervención social que otorga la Constitución al Estado se prestaron al desarrollo de un clientelismo de Estado, en el que servicios se intercambian por apoyo político. En la lucha por la centralización del poder, la élite gubernamental quiso -particularmente en lo que se refiere a campesinos y obreros- que el Estado remplazara a los caciques para instaurar un "clientelismo de masa" que diera una dimensión más personal a los mecanismos de movilización electoral no competitiva, sin abandonar los criterios particularistas de protección y dependencia.⁷

Aun cuando el gobierno afirmara periódicamente su neutralidad y su respeto a la expresión de las preferencias populares, las elecciones se caracterizaban por las irregularidades. El robo de urnas, la falsificación de las tarjetas de elector, las agresiones contra los miembros de la oposición y la parcialidad de las autoridades gubernamentales en favor del partido oficial debilitaban de antemano la credibilidad de los resultados, anulando el sentimiento de eficacia política de los electores. La ilegalidad de los procedimientos empleados por el partido oficial para asegurar su preeminencia, hacía dudar de la veracidad y de la validez de sus triunfos.

Durante un largo periodo, hasta principios de los setenta, el voto era la expresión máxima de participación tolerada. Los irremediables triunfos del partido oficial socializaban a los mexicanos en la apatía y la desmovilización, porque la hegemonía priísta anulaba consistentemente el sentido

de utilidad del voto y cancelaba los posibles impulsos participativos.

A pesar de todo, el Estado no quiso renunciar al principio del pluralismo político y tampoco adoptar la doctrina de partido único. Mantener el rito electoral era una manera de desarticular el potencial de protesta que crea la no participación. Era igualmente un enmascaramiento de las desigualdades sociales a través del respeto a la igualdad política formal que representa el voto universal. Los imponentes triunfos del partido oficial (nunca menos del 70% de los votos emitidos) pretendían expresar una cuasi unanimidad política de la sociedad y sustentar los argumentos en favor del mantenimiento del monopolio priísta.

Por otra parte, aunque se produjeron algunas protestas contra los métodos electorales del Estado, en realidad nunca fueron masivas. La más importante fue la que provocó la oposición encabezada por el general Miguel Henríquez Guzmán en las elecciones presidenciales de 1952. Pero en general estos procesos no eran tema de movilización ni de controversia política general o de largo aliento. El repudio que podía provocar la anti-democracia electoral del régimen era compensado por la expansión relativamente constante de la economía, que aumentó la flexibilidad de la estructura social y en consecuencia las oportunidades de movilidad social. Es muy probable que este fenómeno haya desviado la atención de muchos ciudadanos de los problemas electorales.⁸

En 1982 y 1983 las autoridades políticas mexicanas insistieron en que las elecciones serían la piedra de toque de una renovación profunda del sistema político. Al hacerlo se comprometieron a respetar los resultados electorales, cualesquiera que fueran. La oferta estaba asociada a las difíciles circunstancias políticas de diciembre de 1982 y era una solución de recambio para la desacreditada fórmula de la eficacia administrativa como fundamento de la legitimidad política. A falta de crecimiento se ofrecía democracia electoral.

Además de ser una solución de emergencia, esa propuesta recogía una línea subyacente a la política electoral mexicana tradicional. A través de la participación en las urnas el sistema político ha sabido mantener y remozar periódicamente la creencia en su propia perfectibilidad, así como la convicción de que sus instituciones están orientadas hacia el cambio democrático.⁹ Según esta interpretación del sistema político mexicano, la concentración del poder y la participación limitada eran medidas transitorias que dejarían de ser necesarias cuando la ciudadanía mexicana hubiera alcanzado el nivel de desarrollo de las democracias occidentales.

Probablemente uno de los rasgos más notables de la cultura política mexicana sea la persistencia del ideal democrático. Esa persistencia explicaría el éxito relativo del reformismo electoral con el que el Estado mexicano ha pretendido enfrentar los efectos de la pluralización social, la creencia de que las instituciones políticas vigentes en México son potencialmente democráticas, fundamenta y da sentido a la solución reformista mexicana que atribuye a las elecciones una fuerza didáctica suficiente para transformar al sistema a largo plazo.

El primer paso en la vía reformista lo dio el sistema en 1963 cuando se crearon las diputaciones de partido. La medida respondía a las fuertes presiones que los grupos empresariales habían ejercido sobre el gobierno de Adolfo López Mateos para ampliar su influencia política. Pero también perseguía el lejano objetivo de enseñar a los ciudadanos a canalizar sus demandas por la vía partidista. Las elecciones debían servir al Estado para "otorgarle" democracia a la sociedad, evitando una ruptura, tal vez incontrolable, en el interior del sistema.¹⁰ Tan es así, que cuando la XLV Legislatura votó la reforma de la representación proporcional, la presentó como una medida transitoria que automáticamente dejaría de ser operativa cuando los partidos minoritarios obtuvieran más de diez diputados de mayoría.¹¹

Las reformas políticas de 1973 y 1977 intentaron igualmente ampliar los márgenes de tolerancia del sistema mediante el fortalecimiento de los partidos de oposición y la canalización electoral de protestas y demandas que pudieran ser disruptivas. En ambos casos se trataba de salvar las diferencias entre ciertos grupos sociales y el gobierno. Sin embargo, también se fue fortaleciendo la idea de que las modificaciones en los procedimientos electorales eran una vía apropiada para lograr el cambio político ordenado. La "democracia otorgada" a través del reformismo electoral, permitiría mantener un Estado fuerte al tiempo que se desarrollaba un pluripartidismo controlado. Se reconocerían los fraccionamientos internos de la sociedad, sin renunciar al principio autoritario de exclusión de las oposiciones indeseables: sin romper violentamente con el régimen anterior, se pretendía transferir el núcleo legitimador de las instituciones vigentes de la economía a la política.¹²

Vale la pena señalar dos rasgos de esta solución reformista que revelan su origen autoritario: en primer lugar, se presenta como una concesión del Estado a través del ejecutivo y no, por ejemplo como una iniciativa partidista.¹³ En segundo lugar el reformismo presupone que las mayorías ya están representadas, pero que una estabilidad de largo plazo exige que también estén representadas las minorías, sobre todo para que acaten la voluntad mayoritaria y renuncien a la violencia.¹⁴

No han sido solamente las autoridades políticas las que han creído que las elecciones son instrumento capaz de transformar a las instituciones mexicanas en un sentido democrático. También analistas y sectores de la opinión pública lo han pensado.¹⁵ Sin embargo, los acontecimientos electorales de los dos últimos años plantean dudas muy serias al respecto.

A pesar de que la reforma electoral no era en 1982 una alternativa inexplorada, las particularidades de la situación política han modificado sus posibles efectos sobre el sistema en su conjunto. Como se ha dicho, la intención última del reformismo político mexicano era el cambio ordenado. Que el Estado asumiera la dirección de este proceso tenía la ventaja de que permitía prever o contener las descompensaciones funcionales de una mayor liberalidad frente a la oposición. Se trataba de orientar las transformaciones con un ánimo profundo de permanencia.

Esta alternativa partía de supuestos que hoy parecen muy débiles.

Por ejemplo, la idea de que podía dosificarse la ampliación de la participación. La relativamente elevada tasa de participación que registraron en 1983 los estados fronterizos, Durango y Puebla, entre otros, tiene un regusto de "insurrección electoral" que no parece en sí misma una adhesión al sistema en su conjunto. Si la estabilidad política mexicana se ha fundado sobre todo en la no participación y en la apatía ciudadana que han modelado las instituciones vigentes, el mantenimiento de estado de alerta política que creó la crisis de 1982, es *contra natura* en el sistema político mexicano. Las actitudes en torno a las urnas y a las campañas electorales han revestido un tono muy marcado de desafío frente al poder público: "A ver si se atreve a contar los votos". Sólo que en este caso lo que está en juego son menos los cargos de elección popular, que la fidelidad del gobierno actual a su compromiso inicial y su credibilidad política. En esta ocasión no reconocer los triunfos de la oposición equivale a faltar a una promesa central que era la fórmula alternativa a la agotada legitimidad eficientista del sistema. Desgastada una e improbable la democrática, los procesos electorales pueden servir sólo para magnificar al autoritarismo, que es vicio de origen de las instituciones políticas mexicanas. Pero será una respuesta autoritaria particularmente deslegitimadora dadas la limpieza electoral y la renovación moral que ofreció el gobierno en 1982.

La fluidez de la situación política que ha creado la crisis económica se caracteriza entre otras cosas por el desconcierto que afecta a ciudadanos privados y a funcionarios públicos. La prueba de las vacilaciones es el cambio notorio de las autoridades ante los resultados de las elecciones locales de 1983 y 1984.¹⁶ Primero, los triunfos de la oposición panista en varios municipios del norte del país fueron reconocidos sin grandes dificultades. Pero las derrotas provocaron una reacción defensiva de las autoridades políticas y de los priístas locales y los métodos tradicionales se impusieron nuevamente.

Las últimas elecciones también están sirviendo para regionalizar la vida política mexicana, porque a través de ellas se han hecho presentes en el país las diferencias entre el centro y núcleos económicos importantes que han demostrado su capacidad para convertirse también en centros políticos relativamente autónomos. La fuerza de la oposición en el norte del país es también un desafío al carácter profundamente centralizado de la estructura política mexicana.

En tiempos normales las elecciones para renovar la Cámara de Diputados tienen todavía menos atractivos que las presidenciales. Ahora, sin embargo, al acercarse julio de 1985 el clima político parece tan caldeado como si en efecto el partido en el poder estuviera siendo desafiado por una oposición partidista estructurada y coherente que fuera una alternativa de gobierno. Como no es así, este clima y la oferta de una legitimidad democrática-electoral no dejan de ser en parte una ficción. Las elecciones son un instrumento y no un fin en sí mismas. Como instrumentos tienen que ser a la medida de la maquinaria que deben ajustar, entre otras razones porque su eficacia como instrumento de cambio es limitada: las instituciones centrales

de la vida política mexicana siguen estando fuera del alcance de los procesos electorales.

No obstante, el descontento que en esta ocasión ha provocado la contradicción entre el hacer y el decir gubernamental, ha provocado enfrentamientos violentos, por ejemplo el de Piedras Negras, que expresó muy claramente las limitaciones del reformismo político tradicional en una atmósfera de novedosa urgencia de participación política. Estas circunstancias reducen sustancialmente la capacidad de control del Estado sobre el cambio político, de manera que el proyecto de la democracia otorgada amenaza convertirse en una democracia arrebatada.

NOTAS

* Esta ponencia apareció publicada por primera vez en *Nexos*. Se publica aquí con la debida autorización de la revista.

¹ Guy Hermet, "Les élections dans les régimes autoritaires: esquisse d'un cadre d'analyse", en Guy Hermet, Alain Rouquié, Juan J. Linz, *Des élections pas comme les autres*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, pp.21-58, y 54.

² David Easton distingue entre "apoyo específico" y "apoyo difuso". El primero es el que los ciudadanos otorgan al sistema como resultado de una acción en particular. El segundo es un fenómeno de mayor duración que contribuye al acervo de "buena voluntad política" y a la disposición de los ciudadanos para tolerar actos gubernamentales contrarios a demandas y deseos individuales. En el caso de México: "Las elecciones federales, estatales y municipales... son uno de los asientos de la legitimación del propio sistema. La movilización electoral y la participación resultante... son interpretadas como un apoyo a determinados partidos y candidatos (...) como un apoyo difuso al sistema." Rafael Segovia, "La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973", *Foro Internacional*, XIV(3), 1974, p.51. Ver también: Kenneth Coleman, *Diffuse Support in Mexico: The Potential for Crisis*, Londres, Sage Publications, 1976, Comparative Politics Series, 5.

³ "La herencia revolucionaria mexicana permitió la entrada en un estadio de alta modernización con un nivel de activación y de demandas populares mucho más bajo que el argentino o el brasileño. Además, ese nivel más bajo de demandas pudo por lo mismo, ser procesado por instituciones políticas legítimas, según los mismos actores aunque ellas estuvieran orientadas a encapsular su participación." Guillermo O'Donnell: *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972, p. 107.

⁴ A este respecto resulta interesante el dato de Almond y Verba, de que a la pregunta de si los objetivos de la Revolución habían sido alcanzados, olvidados o si todavía se buscaban realizar, 25% de los encuestados eligió la primera respuesta, 14% la segunda y 61% la tercera. Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little Brown and Co., 1965, p. 67.

⁵ Véase Manuel Avila Camacho: "Discurso pronunciado al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1 de septiembre de 1944", en Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, *Los presidentes de México ante la Nación, Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, IV, p. 294.

⁶ Véase Alain Rouquié, "L'analyse des élections non-concurrentielles: contrôle, clientélisme et situations autoritaires", en Hermet, Rouquié y Linz, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ "Mientras más abierta sea la estructura de clases, mayor será la apatía política de la clase trabajadora, y a la inversa, mientras más rígida sea la estratificación en una determinada sociedad mayor será la posibilidad de que las clases más desamparadas desarrollen vigorosamente sus propias formas de actividad política." Seymour Marlin Lipset, citado en Samuel P. Huntington y Joan M. Nelson, "Socioeconomic Change and Political Participation", Center for International Affairs, Harvard University, 1973, documento mimeografiado, pp. 4-22. Esta hipótesis se desarrolla para el caso mexicano en Cornelius A. Wayne, Jr., "Urbanization as an Agent in Latin American Political Instability: The Case of Mexico", *The American Political Science Review*, LXII (3), septiembre de 1969. Para la relación entre crecimiento económico y estabilidad política ver Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1977.

⁹ "Es muy posible que, como ha sugerido Harold Lasswell, la incesante repetición de *slogans* revolucionarios acerca de la integración nacional y de la igualdad política, junto con un cuidadosa penetración de las formas de elecciones democráticas entre diferentes partidos ha creado en los mexicanos un cuerpo de expectativas acerca de la probabilidad de participación política y de la creencia de que a lo mejor algún día sus votos cuentan." Robert C. Scott, "Mexico: The Established Revolution", en Lucien Pye y Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1965, pp. 330-395, y 371.

¹⁰ Guy Hermet utiliza esta idea del otorgamiento de la democracia para analizar la transición española de 1977. Guy Hermet, "Espagne: une tentative de démocratie octroyée", París, Association Française de Science Politique, Table Ronde, 6 et 7 mai 1977, documento mimeografiado.

¹¹ Véase "Vitaminas para la oposición", *Tiempo*, 7 de enero de 1963, XLII(1079), pp. 3-8.

¹² Hermet caracteriza en estos mismos términos el proyecto de transición a la democracia de Manuel Fraga Iribarne, ministro español del Interior en 1976-1977.

¹³ Al inaugurar los trabajos de la Comisión Federal Electoral sobre la reforma polí-

tica, el 21 de abril de 1977, Reyes Heróles dijo: "El presidente López Portillo, tal como lo manifiesta en la comunicación enviada a esta Secretaría, está empeñado en una reforma política auténtica, que active el progreso de México. Está interesado además... en profundizar el sentido real de nuestra democracia formal, dotando a ésta de nuevos puntos de apoyo, yendo más allá en su estructura y en sus métodos de operación." "Palabras del licenciado Jesús Reyes Heróles, presidente de la CFE, en la iniciación de los trabajos de este organismo para conocer diversas opiniones sobre el propósito presidencial de reforma política", Comisión Federal Electoral, *Reforma Política*, 1977, 1, p. XV.

¹⁴ *Ibid*, p. XII.

¹⁵ Por ejemplo, Juan Molinar sostiene que la limpieza electoral haría que el PRI "pase de ser partido del Estado a ser partido-mayoritario." Juan Molinar, "La costumbre electoral mexicana", *Nexos*, año VIII, 8(85), enero de 1985, pp. 17-25. Rafael Segovia por su parte afirma que el abstencionismo es un paso hacia la democratización del régimen: "...La caída del número de votos es más un signo de una posible pluralidad y de un inicio de respeto por el recuento exacto y preciso que una señal de decrepitud o caída del sistema político. Reconocer el abstencionismo puede ser... un primer paso hacia la aceptación del pluralismo político." Rafael Segovia, "Las elecciones federales de 1979", *Foro Internacional*, XX(3), enero-marzo de 1980, pp. 389-404, p. 398.

¹⁶ Véase Carlos Martínez Assad y Alvaro Arreola, "La decisión de vencer", México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1984, documento mimeografiado.

Parte II: Antecedentes históricos

Capítulo 4

Desamortización, regionalización del poder y guerras de castas, 1822 a 1862: un ensayo de interpretación

Rodolfo Pastor F.
El Colegio de México
Centro de Estudios Históricos

I - *Introducción*

El periodo de 1822 a 1862 permite estudiar el panorama político después de la desintegración del poder virreinal y antes de la consolidación del Estado nacional fuerte, que fue un logro del Porfiriato. Desgraciadamente, aunque se conoce bien su historia política, ese periodo es uno de los menos conocidos en términos de historia económica y social. La población que había descendido quizá en un 10% a principios del siglo XIX, se mantuvo estancada a lo largo de la primera mitad del siglo y entre 1810 y 1840 hubo una pronunciada decadencia económica (sobre todo de la minería y el comercio). Este triste cuadro se ha relacionado naturalmente con la destrucción material, producto de las guerras de independencia, y con el rompimiento brusco del vínculo colonial y el subsecuente desorden político; quizá también habría que relacionar la depresión de la posguerra -por lo demás generalizada en Latinoamérica- con las dificultades por las que atravesaba al mismo tiempo la economía europea, por entonces el principal mercado de los latinoamericanos. El desorden político que se ha bautizado como “la anarquía”, desembocó finalmente en la guerra civil de mediados del siglo, en la que se disputaba, entre otras cosas, el reparto del poder entre el centro nacional y los centros regionales. En términos historiográficos, se han codificado estos acontecimientos como el problema del “federalismo *versus* centralismo”. Las cosas eran más complejas.

Mientras los liberales de provincia favorecían una federación con autonomía para los gobiernos estatales, los conservadores ligados a los poderosos intereses económicos de la capital querían un gobierno central fuerte. La disputa sobre la relación entre el Estado central y los gobiernos de provincia (los estados) implicaba también a las comunidades y a los caciques locales. Al disolverse el poder central, las élites políticas regionales repre-

sentadas en los gobiernos estatales y los congresos federales buscaron consolidar el poder de su red caciquil (patronazgo y clientela) dentro de sus regiones respectivas, protegiéndolas contra la interferencia central. Esa parecía haber sido la orientación central del principio de la autonomía estatal y el federalismo. En ese afán de proteger sus intereses regionales, sin embargo, las élites regionales entraban en conflicto, tanto con los intereses creados del centro político y económico (la capital), como con los intereses locales de las comunidades agrarias, que tradicionalmente apelaban los abusos del cacique a la autoridad central y que quedarían a merced del poder regional en la medida en que éste fuese realmente autónomo.

La lucha era compleja, porque las élites regionales que controlaban las economías de provincia tenían agentes y aliados dentro de las comunidades agrarias divididas, y porque el conflicto entre grupos de interés regional y del centro aparece mezclado con los conflictos entre Iglesia y Estado y con la pugna ideológica más amplia entre tradicionalistas y modernizadores.

Se precisa entonces, un esfuerzo de teorización sistemática del asunto para poder investigar el periodo de forma íntegra. Resulta obvio, por ejemplo, que las llamadas guerras de castas que proliferaron en el periodo que va de 1835 a 1865 hayan estado íntimamente ligadas con esta problemática política; no es suficiente interpretar estas rebeliones campesinas de acuerdo con los paradigmas de la historiografía liberal, como si fuesen movimientos agraristas ingenuos y manipulados por la reacción conservadora, o como si fuesen reacciones locales espontáneas, desconectadas de la problemática política nacional que forma su contexto.

La investigación reciente (cabe destacar los nombres de González Navarro, Meyer, Reina y Rus) debería obligarnos a reconocer que los estereotipos de la historiografía liberal resultan insuficientes para comprender estas rebeliones campesinas como movimientos sociales o, peor aún, que esos estereotipos introducen sistemáticamente en el análisis falacias que frustran nuestros esfuerzos de interpretación. Se insiste, por ejemplo, en interpretar las guerras de castas esencialmente como movimientos que demandan un reparto de tierras, lo cual no tiene sentido en el contexto (de baja densidad demográfica y una depresión de la economía mercantil) en que estallaron originalmente. Y se insiste en interpretar estas rebeliones como precursoras del liberalismo, cuando aparecen sistemáticamente aliadas con políticas conservadoras, empeñadas en programas de restauración monárquica, reprimidas por militares liberales. Claramente, estos lugares comunes no funcionan. Hace falta repensar las guerras de castas dentro de un complejo contexto histórico global.

Las nuevas investigaciones, en efecto, permiten comprender las guerras de castas como una reacción de resistencia campesina contra la modernización política y económica impuesta desde el Estado burgués (criollo y liberal), que promueve con ella sus propios intereses. Las comunidades indígenas y campesinas mesoamericanas defendieron su cultura económica y política tradicional, amenazadas por la legislación liberal que instrumentaba

esa modernización y atacaba las bases mismas de su organización económica autónoma. Cuando (pasada la crisis inicial de la posguerra y en el contexto de una reactivación de la economía mercantil) las leyes de municipalización y desamortización formal de las tierras municipales empezaron a concretarse en un despojo real, esa defensa desembocó en una virtual guerra social contra un Estado que, por primera vez, representaba claramente intereses de clase. En esa lucha los campesinos rebeldes aprovecharon al aliado de que podían echar mano (los conservadores) y viceversa.

Intentaré aquí construir un modelo explicativo de las guerras de castas en función de la información detallada que tengo para el caso particular de Oaxaca, pero cuya lógica se inscribe en el contexto general en que se dio el fenómeno. Parecería ilógico, después de todo, buscar la explicación del problema (guerras campesinas en todo México) en función de contextos regionales particulares.

II - Los antecedentes inmediatos del problema

La política modernizadora tenía nombre propio y apellido: descorporativización y desamortización. Y tenía antecedentes directos en la política borbónica de la segunda mitad del siglo XVIII. La identidad misma de la comunidad tradicional giraba en torno del municipio o gobierno local -una república de indios relativamente autónoma- que, a su vez, ejercía un control colectivo del territorio, base de una economía corporativa de comunidad y de familia extensa. Esa organización les daba a los campesinos un apoyo mutuo; les permitía enfrentar emergencias familiares y comunes, y conservar de ese modo su relativa independencia frente a la economía mercantil. La organización corporativa del pueblo era ella misma un resultado de la política primitiva del régimen colonial. De hecho, las mercedes de tierras comunales a los pueblos y la protección jurídica de esas tierras contra pretendidas usurpaciones de extraños, había sido la base del "pacto" colonial entre la Corona y los indios tributarios y entre éstos y sus antiguos alcaldes mayores españoles, que explotaban la producción del indio a través de un comercio impositivo y estaban -en consecuencia- interesados en conservarles sus recursos productivos.

Pero desde mediados del siglo XVIII, el análisis fisiocrático de los criollos novohispanos y del gobierno borbón le achacaba al régimen corporativo de los pueblos indios (que controlaban gran parte de los recursos), la baja producción y productividad que limitaba el crecimiento económico del reino. Para los ilustrados de la época, el control de los recursos por parte de corporaciones cerradas era uno de los estructurales de la economía tradicional. Para remediarlo, el Estado debía hacer circular los bienes controlados por esas corporaciones. Alegaban en particular que la propiedad corporativa de la tierra desestimulaba la inversión para mejorar la productividad del suelo que los cultivadores sólo usufructuaban y era preciso, por lo mismo, repartirla entre los agricultores para fomentar la inversión y el

desarrollo económico. La urgencia de privatizar las propiedades corporativas se convirtió así en un postulado básico del análisis económico fisiocrático, un axioma que estaba reñido con la propiedad comunal de los indios.

Desde mediados del siglo XVIII, empezaron a formularse quejas en la Nueva España sobre cómo los comuneros desaprovechaban las tierras que controlaban y mantenían sin cultivar. Ante las crisis agrícolas achacadas a la malicia de los hacendados y a la desidia de los indios, varios virreyes amenazaron con expropiar a las comunidades las tierras que no cultivasen, para repartirlas entre cultivadores más laboriosos. La Real Ordenanza de 1786 ordenó la desamortización de los bienes y fondos corporativos que no tuvieran una licencia real explícita, así como una revisión de las licencias existentes. Aunque la Corona no llegó nunca, en la Nueva España, al colmo de expropiar sus tierras a las comunidades, su política general de modernización administrativa (abolición del comercio de repartimiento forzoso) y de estímulo a la producción mercantil diluyó las razones que los funcionarios habían tenido hasta entonces para proteger las tierras del indio al mismo tiempo que impulsó la expansión de la agricultura mercantil española. El antagonismo del gobierno ilustrado hacia las comunidades corporativas y su intención desamortizadora tuvo de cualquier forma manifestaciones más inmediatas.

Desde la novena década del siglo XVIII, la Real Hacienda estableció el "Ramo de Fondos de Comunidad", que concentró los fondos de las cajas de los pueblos (sus ahorros líquidos de reserva y su única fuente de crédito alternativa frente a la del comercio oficial). El rey dispuso discretamente de esos fondos para financiar el nuevo Banco de San Carlos y la Real Compañía de Filipinas. No hubo aquí en rigor expropiación, ya que los fondos se invirtieron como acciones a nombre y favor de los pueblos. Pero esos fondos se utilizaron para financiar las aventuras financieras y mercantiles del rey y para resolver los problemas de crédito de la minoría española. Los indios no fueron consultados; jamás recibieron beneficio alguno de sus títulos ni recuperaron el capital. De tal forma que perdieron efectivamente el control de sus recursos, y esa pérdida era el fin de la política y la acción desamortizadora.

En 1803, la Corona obligó a los obispos novohispanos -varios de ellos por cierto desamortizadores convencidos- a que le otorgaran un empréstito con los fondos de las cofradías que el rey no podía tocar directamente por estar bajo la protección de la Iglesia. Y hay que caer en la cuenta de que para entonces esos fondos constituían las únicas reservas líquidas de los comuneros ante las previsibles crisis que, a fines de la época colonial, se volvieron cada vez más agudas, provocando así una mayor ansiedad entre la población desprotegida.

Finalmente, en cuanto fue posible, los Borbones colocaron los alquileres de tierras de comunidad bajo la administración directa de sus propios funcionarios, limitando de esa manera también el control que las comunidades tenían sobre su territorio de reserva. La Contaduría de Propios y Arbitrios, una nueva oficina del aparato hacendario, debió de encargarse

normalmente de esa supervisión que, a veces por su magnitud, se confiaba a un administrador (español) particular, como el que administraba los bienes de las parcialidades capitalinas. En regiones lejanas casi siempre se encargó la supervisión de los alquileres a los alcaldes mayores primero y después a los intendentes y subdelegados. Pese a su propósito anunciado de impedir que se timase a los indios en el arrendamiento, la supervisión oficial favoreció a los arrendadores legitimando las operaciones y no parece haber incrementado los beneficios que los indios obtenían de las mismas. Recuperar las tierras alquiladas para acomodar a la población que crecía aceleradamente a fines del siglo XVIII resultó -además- cada vez más difícil.

El despojo de sus bienes y de su organización socioeconómica causaron no poco descontento entre los indios novohispanos a quienes, en teoría, las reformas querían beneficiar. Muchos de los tumultos tan frecuentes a fines de la época colonial protestaban este despojo o sus consecuencias indirectas. "Así se explica", comenta Andrés Lira, "el decreto dictado por Hidalgo en Guadalajara, ordenando que se pagaran a los indios (a sus repúblicas) los alquileres de sus tierras, que no habían recibido en varios años, y que las mismas se les devolviesen sin que pudiesen volverse a alquilar a nadie fuera de la comunidad propietaria". Identificándose con la resistencia del indio ante la modernización, Hidalgo procuraba regresar al régimen tradicional de separación del indio y del español.

De cualquier forma, los liberales independentistas fueron casi sin excepción fieles creyentes de las teorías ilustradas sobre la economía y la propiedad. La idea de la desamortización era un elemento central de esas teorías, y los sucesores de Hidalgo la abanderarían como una medida imprescindible para el desarrollo económico y como liberadora del indio. La Constitución dictada finalmente por las Cortes de Cádiz en 1812 ordenaba la desamortización de las tierras de los pueblos indígenas de América. Esa ley nunca se instrumentó, pero su idea de fondo sería en adelante algo más que un *leitmotiv*, una obsesión de la legislación liberal. Constituyó en efecto uno de sus principales anhelos y tuvo, en la práctica, apoyo oportunista de muchos conservadores que vieron en ella un instrumento para apropiarse de las tierras que alquilaban y que, a fines de la época colonial, seguían perteneciendo mayoritariamente a las corporaciones indias en gran parte del centro y el sur de México.

III - La municipalización: una desamortización solapada

El siguiente paso efectivo de la política desamortizadora contra las comunidades agrarias mexicanas se dio con la Ley de Municipalización, dictada por la legislatura del Primer Imperio (1822), la cual calcó muchas de las disposiciones de la constitución gaditana, aunque no la cláusula desamortizadora propiamente hablando. Esa ley formaba parte de la "Constitución" del nuevo régimen y buscaba formalizar también a los gobiernos locales bajo el modelo único del municipio, descartando la antigua distinción

jurídica entre ayuntamiento español y cabildo indígena.

Aunque los Borbones habían borrado muchas de las diferencias formales entre ellos, los gobiernos locales del indio y el español se habían conservado hasta fines de la época colonial como instituciones distintas y separadas, cada cual con sus propias esferas y formas de relación política. Los indios no eran elegibles para los cargos del gobierno local español y viceversa, quedando los mestizos, en teoría al menos, marginados de ambos. Pero del mismo modo en que instituyó la igualdad de todos los ciudadanos, la Constitución de 1822 establecía la igualdad de sus instituciones políticas, dándoles a todos los ciudadanos libre acceso igualitario a todos los órganos de gobierno y el derecho universal de votar y ser electo, independientemente de la casta o raza. La institucionalización del municipio nuevo planteaba un problema práctico; había en ese momento una decena de ayuntamientos españoles, pero más de medio millar de repúblicas indias. Al homogeneizarlas se creaba un desequilibrio.

Había asimismo un problema cualitativo: el de determinar cuáles habían de ser las funciones propias y legítimas de la corporación municipal, definiendo sus relaciones, tanto con el vecindario como con el gobierno estatal. Aunque dentro de un marco común, la república de indios y el ayuntamiento español habían diferido al respecto. Mientras que este último se había limitado en gran parte al gobierno económico de su jurisdicción (encargándose de las asignaciones, del sistema de abasto, de los servicios públicos, etc.), el gobierno del pueblo indio había conservado su carácter íntegro de depositario natural de la autoridad política, encargado en primera instancia de la administración de la justicia. La corporación del pueblo indígena era pues -todavía- un órgano de gobierno judicial. Se encargaba de administrar la cosa pública, pero también de vigilar, enjuiciar y castigar a sus hijos. La Ordenanza de Intendentes de 1786 había intentado limitar esas facultades y restringir el gobierno de los pueblos al ámbito económico. Pero como no proporcionaba un sustituto funcional de la primera instancia judicial, no consiguió eliminarla. De modo explícito, la nueva ley municipal de 1822 despojaba a los municipios de esa función, concebida como exclusiva del gobierno estatal o central. Acostumbrados al autogobierno tradicional, los indios opondrían primero una resistencia pasiva.

Desde el punto de vista de los legisladores liberales era preciso vencer esa resistencia, porque sólo podría asegurarse la justicia reservándole la jurisdicción al Estado. Y según ellos tanto el problema del desequilibrio entre los nuevos municipios indios y blancos, como el de las resistencias ante las nuevas restricciones al gobierno local, se resolverían racionalizando la constitucionalización de los nuevos municipios en función del número de vecinos que serían necesarios para establecerlos. El decreto establecía que sólo los asentamientos con más de dos mil vecinos podrían constituirse en municipios.¹ Y tiene que haber sido muy evidente para los legisladores y los ciudadanos que mientras todas las ciudades de blancos criollos reunirían fácilmente ese requisito, sólo una proporción muy pequeña de los pueblos indios que entonces gozaban de su propia república concentraban ese

volumen de población.

Cientos de pueblos indios perdían así, por decreto, el gobierno autónomo que a muchos les había costado dinero y trabajo conseguir en el curso de los últimos dos siglos.² En adelante, tendrían que subordinarse a un poblado que contara con el número requerido de vecinos; casi siempre la antigua cabecera (o ciudad india) de la que habían logrado independizarse; o un municipio ladino de provincia, o una capital estatal. En teoría, les quedaba la alternativa de agrupar varios pueblos vecinos hasta reunir el número necesario de vecinos y convenir entre ellos la formación de un municipio común. Todas esas opciones representaban problemas.

Las alianzas o "reuniones de pueblos" en un municipio nuevo acrecentaron múltiples dificultades y conflictos dentro de las nuevas corporaciones. Predeciblemente, tales uniones duraron sólo unos meses.³ En las ciudades indias, los patronos blancos y los mestizos que detentaban el poder económico de la localidad eran ahora elegibles y electores del municipio. Así, al tiempo que clausuraba los gobiernos de los pueblos chicos, subordinándolos con sus recursos a los de las poblaciones más grandes y ladinas, la ley entregaba el municipio constitucional de las poblaciones urbanas a los mestizos y criollos ricos, la élite regional que podía utilizar sus redes de clientela para movilizar apoyo electoral mayoritario en las elecciones futuras. Ese control se materializaría muy pronto en las localidades en que se produjo el tránsito de la república india al municipio constitucional, que por lo demás no fueron todas, ni constituyeron el centro del problema.

Las disposiciones reglamentarias de la Ley de Municipalización de 1822 convertían a la corporación municipal nueva en un simple agente administrativo, ejecutor de las medidas que tomaran los gobiernos estatales y federales, quitándole al cabildo su autonomía administrativa y sus tradicionales facultades judiciales y subordinándolo al nuevo jefe político y juez estatal del distrito.

En este contexto habría que entender el *slogan* de "municipio libre" que usarían, hasta la Revolución de 1910, los rebeldes campesinos mexicanos. No hay, o al menos yo no detecto, diferencias profundas a este propósito entre los partidos y facciones de clase dominante. Tanto los conservadores como los liberales, los centralistas como los federalistas, favorecen la "constitucionalización" del municipio, limitado a cierta categoría de población, con funciones administrativas y fiscales restringidas y subordinado al jefe político y al juez distrital, cuyos rasgos tienen que darse a personas de recursos, puesto que los estados no tienen recursos con que pagarles. De tal forma, mientras los gobiernos municipales caen en manos de los ladinos ricos de cada localidad, los caciques regionales se apoderan del poder estatal en las provincias de cada estado.

Por detrás de este profundo cambio legal (de la república indígena al municipio constitucional) y político (del autogobierno comunal al gobierno de los ricos) estaba, como meollo del asunto, el control de las tierras corporativas de los pueblos. Implícitamente, la Ley de Municipalización les daba a los nuevos gobiernos urbanos (o casi urbanos) la propiedad de los

fundos y ejidos. Y otorgaba la jurisdicción sobre las tierras usufructuadas por particulares, antaño en manos del cabildo indio, al aparato judicial estatal, ahora en manos de una clase dominante. Esas transferencias de la propiedad y de la jurisdicción constituían un cambio fundamental en la relación de fuerza entre las comunidades y sus adversarios internos y externos, los vecinos ricos y los arrendadores, dedicados a la privatización de los recursos comunales. Al mismo tiempo que transfería la jurisdicción, la ley cambiaba las reglas que regían las relaciones de propiedad. Cambiaba asimismo la mentalidad que debía interpretar esas reglas.

Al igual que muchas de las constituciones estatales, la Constitución Mexicana de 1822 abanderaba un nuevo concepto de propiedad, que favorecía ya la propiedad privada *vis-a-vis* la corporativa. Aunque no había todavía un Código Civil, los jueces estaban obligados a defender principios generales del derecho de propiedad reñidos con el régimen tradicional de tenencia. El cambio jurídico, político e institucional impulsado por los liberales había montado así el escenario del conflicto. La realidad no podía amoldarse de repente al nuevo marco legal que se le quería imponer, en parte por lo distante que éste estaba de lo existente, pero también por las contradicciones entre la legislación estatal y federal.⁴

Sin hacer caso de la ley, los pueblos siguieron eligiendo a sus repúblicas tradicionales y enviándolas como representantes suyos ante las autoridades superiores. Los leguleyos de la clase política provinciana dieron en llamar a éstas, “ayuntamientos anticonstitucionales”. Y los gobiernos estatales tuvieron que aceptar la existencia *de facto* de las repúblicas informales. Porque para sobrevivir en el agitado escenario político de la época tenían que controlar a la población rural, cobrar impuestos, reclutar milicianos, etc., y no tenían otra forma de hacer todo esto sin las repúblicas informales. Pero la existencia misma de gobiernos locales ilegales era una anomalía que expresaba el poder relativo del gobierno estatal. La colaboración de los gobernadores legitimaba a los gobiernos indios que más tarde liderarían las rebeliones. Al menos en Oaxaca, donde este drama político parece particularmente agudo, los gobernadores del estado tenían conciencia cabal de esa contradicción.

Por su parte, los indios y los campesinos no se rebelan contra leyes en abstracto, sino en tanto éstas afectan su vida cotidiana. Y por lo pronto las condiciones económicas catastróficas de la crisis de la posguerra (1820-1840) inhiben toda actividad mercantil y por lo mismo cualquier expansión de las unidades productivas mercantiles. La hacienda, prototipo de las anteriores, cuyas ganancias posibles dependen de las condiciones de mercado, parece débil. Se refugia en la sobrevivencia autárquica; reparte tierras entre los peones y colonos, arrienda parcelas y ranchos. Muchas haciendas coloniales incluso se fraccionan al tiempo que sus dueños se urbanizan (J. Bazant y F. Chevalier, *Actas del Congreso de Zamora*, 1982). Aunque proliferan las asonadas y los pronunciamientos urbanos, en realidad hay poca violencia campesina en los primeros quince años después de la Independencia.

IV - *Desenvolvimiento de la crisis en el campo*

Desde 1835 y luego en los años cuarenta, las condiciones cambian. Las redes comerciales interrumpidas o rotas desde los tiempos de las guerras napoleónicas se han reconstruido o sustituido con otras. La economía europea se recupera y despega la industrialización continental. En México varias minas abandonadas entran nuevamente en explotación, con financiamiento inglés. Por lo pronto, las expectativas rebasan los logros. El control político del centro parece cada vez más desintegrado; es la época de la "anarquía" en que se vuelve evidente la "imposibilidad de gobernar".

Pero atrás del desorden hay mucho movimiento, particularmente un activo comercio de contrabando hacia nuevos mercados en expansión con el que se enriquece la burguesía provinciana. Priva en el ambiente cierto optimismo y los empresarios buscan reanimar la industria y desarrollar nuevos productos de exportación. En fin, hay condiciones que propician una expansión de la producción mercantil y por lo tanto de las propiedades. Los hacendados intensifican la explotación de sus recursos y, junto con los rancheros e indios ricos, buscan agenciarse nuevos recursos para extender sus actividades, sin que puedan resistir la tentación de usar para ese propósito las nuevas leyes e instituciones de gobierno local. Fue entonces cuando la contradicción entre los derechos de propiedad ejidal que reclamaban por un lado los municipios constitucionales ladinos y por otro, los pueblos de indios, mostró todo su potencial conflictivo.

Para entonces toda una gama de problemas derivados de la política liberal irritan al campesinado. Como antaño, éste apela sus agravios al gobierno central. Pero dada la debilidad e inestabilidad del centro político y el fraccionamiento estatal del poder, el campesino no encuentra ya una respuesta efectiva ni una solución a sus dificultades. Los gobiernos estatales pretenden incluso ignorar a las autoridades ilegales de los pueblos que quieren presentarles agravios. Un gobernador de Oaxaca alega que los gobernadores indios pretenden tratar con él de gobierno a gobierno, como si fuesen iguales el gobierno municipal de sus pueblos y el gobierno estatal.

Bajo circunstancias favorables, los hacendados especulan con el nuevo orden jurídico y político. Convencidos -quizá- de que las nuevas leyes los amparan, pretenden hacer valer derechos "naturales" de propiedad (concebidos según la moda como absolutos) que hasta entonces no habían ejercido. Y cobran a los colonos un "piso de casa" (es decir, un alquiler por el suelo que ocupa su vivienda), el uso del pasto y de abrevaderos para sus ganados y la explotación de bosques y montes, que tanto los colonos como los vecinos de los pueblos inmediatos habían disfrutado tradicionalmente sin pago, molestia, ni permiso explícito. Por su parte, los arrendatarios de pequeñas parcelas y los pehujaleros se rehúsan a dar al hacendado los servicios obligatorios que acostumbraban dar gratuitamente por concepto de reconocimiento de la propiedad. Quizá desacostumbrados de la libertad que gozaban durante el cuarto de siglo de abandono de las haciendas (1810 a 1835), los colonos y los peones rechazan los requerimientos

de las tradicionales faenas no remuneradas.

Tanto los cobros nuevos como el rechazo de las viejas costumbres son sintomáticos del rompimiento del arreglo tradicional que había prevalecido más o menos tranquilamente hasta entonces. En efecto, a medida que la favorable coyuntura del mercado impulsa al alza la renta de la tierra y el precio del producto agrícola, los hacendados, sus colonos y los peones encuentran inconvenientes los arreglos consuetudinarios y los impugnan. Preocupados por volver a hacer de sus fincas operaciones productivas rentables, los propietarios de mentalidad más mercantil buscan capitalizarse, "aprovechar al máximo sus títulos, recuperar tierras arrendadas a muy bajo precio medio siglo atrás, así como controlar suficiente mano de obra". Esa descomposición de la costumbre provoca naturalmente fricciones y conflictos que deben dirimirse en los juzgados locales, ahora bajo control de los hacendados y comerciantes privados. Con decisiones que favorecen sistemáticamente a los patrones, el sistema político y jurídico pierde su legitimidad y su capacidad para conciliar las contradicciones.

Hacia mediados del siglo, los hacendados buscan arrendar y después comprar tierras para extender sus operaciones de pastoreo y siembra. Pero entonces surge el problema de a quién arrendarle o comprarle las tierras: ¿A los municipios constitucionales, que tienen el derecho según la ley? ¿A los comuneros, cuyo derecho consuetudinario sobre sus parcelas se había visto reforzado por el debilitamiento de la propiedad comunal y la imposibilidad de que los municipios ejercieran un control efectivo sobre sus ejidos teóricos? ¿O a las comunidades indígenas convencidas de que las tierras que ocupaban por costumbre o por merced real eran suyas, aunque según la ley habían dejado de existir como corporaciones con personalidad jurídica?

Para la mentalidad liberal las comunidades indígenas estaban incapacitadas legalmente para arrendar tierras. Hacendados y comerciantes alquilaron y compraron a los parceleros y a los municipios constitucionales. En este contexto estallaron las primeras grandes rebeliones y dentro del mismo podemos conectar las problemáticas de la municipalización y las guerras de castas que estallaron veinte años después de proclamada la ley a lo largo y ancho de la República mexicana.

Esas luchas no pueden describirse adecuadamente como agraristas porque el calificativo no expresa su complejidad, reduciéndolas a su manifestación más evidente. Los indios campesinos y los mestizos arrendadores de las haciendas estaban luchando en contra de una compleja ofensiva jurídica y política y no sólo por la tierra. Y es claro que luchan no contra la hacienda tradicional, sino contra la voracidad territorial de un grupo social que rebasa al de los viejos propietarios y que se ha posesionado del aparato de poder regional. Otra vez los comuneros apelan al centro; pero la inestabilidad del gobierno federal ha alcanzado tales proporciones que el poder del centro se ha esfumado, aun cuando hubiese voluntad política de auxiliarlos.

En el contexto de la pérdida de población (por crisis de subsistencia,

peste, guerra) el problema no se refiere a la superficie en sí o al hecho de que los comuneros necesitan las tierras que los empresarios agrícolas quieren comprar o arrendar, más bien al control jurídico de la propiedad municipal y al desamparo judicial de los comuneros y arrendadores. Esencialmente, los rebeldes de las guerras de castas luchaban por conservar un territorio (que no era sólo una superficie agrícola sino la razón de su existencia, la base de su personalidad jurídica, de su ser civil y sus derechos tradicionales), contra los municipios constitucionales y las judicaturas estatales que encarnaban el poder regional ladino.

Frente a la ofensiva terrateniente, los campesinos emprenden una contraofensiva, quizá igualmente intencionada. Hay evidencias de que al recuperarse la población a mediados del siglo grupos campesinos se desprenden de sus comunidades madres y colonizan los intersticios o espacios vacíos en los terrenos nacionales o ejidales, teóricamente pertenecientes a los municipios ladinos. Numerosos colonos y peones de haciendas (sobre todo del norte de México) pretenden constituirse en pueblos con sus propios gobiernos municipales, accediendo así automáticamente a las seiscientas varas del fondo legal e independizándose del control político del hacendado. El "municipio libre" por el que luchan numerosos rebeldes de mediados del siglo sería entonces uno que no han perdido (como las comunidades indígenas del centro y sur del país) porque nunca lo tuvieron con anterioridad, pero que buscan desesperadamente establecer para reproducir el régimen corporativo, comunitario, de origen colonial, y protegerse del nuevo poder político regional.

Curiosamente este desarrollo de las cosas es una inversión del proceso que venía llevándose a cabo a lo largo de la época colonial.⁵ Muchas cosas habían cambiado y muchas más cambiarían todavía en el curso de la transformación de la hacienda en una unidad de producción mercantil depurada de las reminiscencias paternalistas ("feudales"). Los campesinos aceptan y procuran, para protegerse, algunos cambios seleccionados, como la constitución de municipios. Pero el municipio que pretenden formar no es el constitucional, sino el realmente autónomo de la época anterior. La ley desde luego lo impide. Y cuando se percatan de su impotencia frente a la ley, los campesinos se levantan, violenta, incontinentemente.

De 1842 a 1856, es decir por lo menos una década antes de la proclamación de la ley federal que desamortizaría las propiedades de todas las corporaciones, incluyendo desde luego a los pueblos de indios, todo México se vio asolado por los movimientos campesinos que llamamos guerras de castas. Desde Yucatán hasta la Sierra Gorda potosina, de Veracruz a Guerrero, lo mismo en el norte que en Oaxaca y Chiapas, tanto los indios comuneros como los mestizos pobres que poblaban las haciendas se levantaron en armas contra sus gobiernos inmediatos, los municipales y estatales. Sumados, esos movimientos constituían una guerra del campesinado tradicional contra la modernización liberal que el campesino no terminaba de entender, pero sabía enemiga. Hacia 1856 la novedad sería la conciencia de los campesinos y los conservadores de sus intereses coincidentes, su cooperación

y mutuo aprovechamiento en la guerra civil.

No había comunicación directa ni sistemática entre los diversos grupos étnicos y campesinos alzados en los diversos estados, pero la violencia campesina generalizada observó un claro *crescendo* en el segundo lustro de los años cuarenta hasta el momento mismo de la invasión norteamericana. Se apaciguó entonces por un par de años, quizá por la incapacidad del gobierno para enfrentar el reto campesino y reprimir a los desobedientes. Pero la violencia se reinició al mismo nivel y alcanzó su punto culminante cuando los indios se enteraron del contenido de las Leyes de Reforma. Estas no pueden concebirse, por sí solas, como la causa de la violencia en el campo pero consiguieron un parteaguas definitivo en esta historia.

V - Las Leyes de Reforma, una línea divisoria definitiva

Hay que entender las Leyes de Reforma de 1856 como la culminación de la desamortización que venía enfrentando a varios grupos desde antes de la Independencia. Las leyes afectaban no solamente a los ejidos de uso colectivo (Ley de Municipalización de 1822), sino a las tierras de repartimiento (aparcadas) sobre las que los comuneros aparceros habían adquirido derechos consuetudinarios; a las tierras de las corporaciones religiosas, y a todo tipo de bienes comunales: molinos, salinas, hornos de cal y ladrillos, ranchos y estancias de comunidad. Según los legisladores liberales, la desamortización de los bienes corporativos de los campesinos tenía el propósito de dotar con ellos a pequeños y medianos propietarios que serían al mismo tiempo que ciudadanos más libres y responsables, cultivadores más esmerados y productivos.

Contra el pago inicial del 5% de su valor, las parcelas de repartimiento se convertirían en propiedades de sus usufructuarios. Las tierras arrendadas (sobre todo por rancheros y hacendados) pasarían a ser propiedad de sus arrendatarios. Los montes, bosques y todos los bienes restantes se rematarían entre los interesados. En el futuro, las corporaciones quedarían inhabilitadas para poseer cualquier tipo de propiedad.

Puede ser que los legisladores liberales no entendieran el funcionamiento orgánico de las corporaciones campesinas. Que no comprendieran, por ejemplo, cómo las economías colectivas de los pueblos complementaban y equilibraban, garantizaban y posibilitaban la economía de subsistencia de las familias de comuneros, al mismo tiempo que sustentaban la unidad imprescindible del pueblo frente a sus enemigos externos. Que no entendieran por lo mismo cómo el fraccionamiento de las propiedades comunales desembocaría necesariamente en la polarización socioeconómica, en un aumento del conflicto interno, y acentuaría la miseria de los comuneros. Pudieron no haber previsto la minifundización y la "descampesinización" que iban a resultar tan convenientes para la expansión de la empresa agrícola mercantil y para la industrialización que anhelaban.

Sin embargo, entendían las cosas a su manera y buscaban conscientes

la desarticulación de la organización comunal que, desde su perspectiva ideológica, era una aberración. A la avalancha de peticiones de los pueblos al Congreso para que derogase las leyes de desamortización de sus tierras, Mora respondió desde la tribuna que los representantes del pueblo no debían considerar estas peticiones corporativas, ya que sólo los individuos tenían derechos según la naturaleza. Expresaba así un principio dogmático de la ideología liberal, su antagonismo teórico frente a la organización corporativa y frente al campesino al que, como Marx, consideraba "bárbaro". Otra de las leyes liberales del momento definía como "vago" a quien no pudiese comprobar que había trabajado cuatro días de la semana, volviéndolo así susceptible de ser reclutado para trabajos forzados. Y como las tareas del campesino fuera del tiempo de cultivo y cosecha (la recolección y la artesanía) podían no parecerle "trabajos" al jefe político o al juez distrital o podían resultar difícil de comprobar, la ley en efecto infamaba y prescribía una forma de vida, condenando a quienes incurriesen en ella a la servidumbre.

Las Leyes de Reforma fueron quizá una especie de venganza liberal contra el indio rebelde y contra la Iglesia, considerados ambos como traidores a la patria por su falta de cooperación frente a la invasión norteamericana y por su sistemática resistencia. Justificada desde un punto de vista ideológico, la Reforma resultaba conveniente. Despojaba de sus recursos a los enemigos manifiestos del Estado y del proyecto liberal; adoptaba con ello a los viejos amigos (los profesionistas de clase media, militares ambiciosos y rancheros ladinos) y procuraba hacerse de nuevos aliados: los indios ricos y los conservadores que no resistieron la tentación de especular con el auténtico regalo que la desamortización les ofrecía. Venderle al comerciante conservador la hacienda de un convento, barata y a plazos, era cooptarlo como enemigo político, comprometiéndolo con el futuro del orden político que había llevado a cabo la operación. Los que no pretendieran tanto, comprarían sin escrúpulos ni remordimientos las tierras que antes les alquilaban a los pueblos por el mismo precio con el que ahora desamortizarían su valor. Para los ladinos rurales, la posibilidad de convertirse por diez pesos en ranchero, molinero, o dueño de la salina, resultaba una oferta imposible de rechazar. El indio rico que aceptaba convertirse en propietario de las parcelas de repartimiento que hasta entonces tenía en usufructo, se convertía *ipso facto* en ranchero, dejaba de ser miembro de una comunidad propietaria y se colocaba en una posición de antagonismo o de marginación frente a la corporación. Los comuneros comprendieron -acertadamente- que esa ley era un golpe devastador contra su organización política, económica y social; comprendieron asimismo que los legisladores buscaban desbaratar su organización comunitaria, la misma que había organizado la resistencia contra las anteriores leyes liberales de desamortización indirecta, la única que lo podía defender. Y podían ver la expropiación de las tierras de sus santos y vírgenes más que como un acto impío, sacrilego, de un gobierno que por lo mismo no podía ser legítimo.

La guerra era inevitable. Con la Ley Lerdo los liberales encendían la

mecha. Pensaban quizá que su programa no había funcionado hasta entonces por cauto y lento, y buscaban con la nueva ley una definición radical que les permitiría resolver las contradicciones que les habían imposibilitado gobernar y crear las condiciones para llevar a feliz término su proyecto. Desamortizar era cruzar el Rubicón, forzar un combate definitivo.

VI - *Las consecuencias de las guerras campesinas*

Las guerras campesinas tuvieron profundas repercusiones sobre la vida de México. Impidieron, en varios lugares y durante muchos años, el control efectivo del campo, si bien casi nunca amenazaron a las ciudades. Pusieron en entredicho la viabilidad de los gobiernos propiciando así la inestabilidad política que caracterizó al periodo. Facilitaron las intervenciones extranjeras con las que en más de una ocasión los campesinos rebeldes colaboraron. Y mantuvieron en zozobra a la población ladina de provincia ya que adquirieron muchas veces, sobre todo en las regiones más indias del sur, un carácter racial que preocupó mucho a los gobernantes contemporáneos y que la historiografía recupera y quiere enfatizar con el calificativo de "guerras de castas". Finalmente, la alianza de los rebeldes campesinos con los conservadores durante el periodo de la guerra civil fue un factor importante que inclinó el fiel de la balanza en contra de los liberales. No es casual que el emperador Maximiliano, por ejemplo, le hubiese enviado regalos y ofrecido prebendas a Manuel Lozada, caudillo de los rebeldes nayaritas.

La alianza tenía un fundamento ideológico real; era una especie de supervivencia del pacto colonial; el reflejo de una afinidad entre las visiones del mundo de los conservadores y los campesinos, conectadas por la religión y por el antagonismo liberal hacia las corporaciones. La Ley Lerdo consiguió en efecto forjar esas afinidades en una alianza. Trazó una línea que excluía, despejaba, y por lo mismo unía a quienes de todas formas se oponían a la reforma. De este lado tendrían que alinearse los lúcidos, patriotas, progresistas, los "buenos mexicanos"; del otro lado quedaban juntos para su mutua infamia los reaccionarios vendepatrias y la casta de los indios bárbaros enemigos del progreso. Los unos, destinados a perder porque encarnaban las fuerzas retrógradas del pasado, acudirían naturalmente a buscar ayuda en la Europa de la restauración, con algún monarca católico. Los liberales en cambio, que representaban al progreso, al Estado secular, al republicanismo democrático y que rechazaban cualquier injerencia europea en los asuntos del hemisferio americano contarían previsiblemente con la ayuda de Estados Unidos de Norteamérica.

Pero desde el principio, tanto conservadores como liberales observaron la violencia campesina con alarma, interpretándola cada quien para llevar agua a su molino y para reforzar su propio diagnóstico de los problemas nacionales. Lucas Alamán atribuyó las rebeliones campesinas a la pérdida de los valores fundamentales (religiosos) y al desgobierno liberal

que alentaba la disolución social. José María Mora y otros líderes liberales las atribuían a la superstición y a la ignorancia inculcada al indio durante la colonia que le impedían percibir las virtudes del programa liberal. Ambos coincidían en ver al campesino rebelde como el agresor, sin considerar ninguna de las muchas maneras en que el desarrollo mismo del sistema afectaba al campesinado. Y ambos creían que las rebeliones representaban un peligro serio.

Los conservadores se aliaron con los campesinos sólo cuando decidieron romper definitivamente con las reglas del juego político. Quizá pensaron que el ejército imperial podría controlarlos más tarde y siempre tuvieron reservas al respecto. Los comuneros lucharon siempre por sus intereses particulares y regionales concretos sin interesarse demasiado por el proyecto político más amplio y de más largo alcance de los políticos conservadores. La alianza surgió ante la coyuntura de la ley de desamortización que afectaba igual a los pueblos que a la Iglesia, santo de la devoción conservadora, y se disolvió poco después, por la simple apatía de los indios frente a toda política nacional que no los afectase directamente. Al final, después de la caída del Imperio, cuando probablemente sintieron que nadie más podría controlar a las rebeliones campesinas, los conservadores apoyaron la represión liberal de los mismos movimientos que ellos habían armado y financiado.

Durante la República Restaurada los campesinos alzados parecen estar otra vez solos, como antes de 1855, pero siguen planteándole un reto serio al gobierno. Ese reto no se resolverá de hecho hasta el Porfiriato tardío, cuando se restablece un centro político legitimador y conciliador de los intereses capitalinos, los regionales y los del campesinado, a través de la articulación de una red piramidal de cacicazgos. De algún modo Porfirio Díaz fue la reconciliación de los opuestos: el monarca paternal que anhelaban los campesinos, el gobierno de orden y estabilidad que exigían los conservadores, y el gobernante modernizador con que los liberales pudieron finalmente impulsar el proyecto de desamortizar y privatizar las tierras de las corporaciones, incluyendo entre éstas a las del Estado, que Díaz mandó deslindar y rematar entre los particulares interesados, aun cuando en algunos casos los indios -los yaquis- alegaran que ellos las habían ocupado desde siempre. Para entonces un ejército federal profesional con armamento y medios de transporte y comunicación modernos pudo fácilmente sofocar a los movimientos campesinos aislados y justificar de esa manera la legitimidad del centralismo. Los grupos de poder regional estaban dispuestos a hacer ciertas concesiones a cambio de la seguridad.

NOTAS

¹ Típicamente, al mismo tiempo que abrigaba la diferencia cualitativa entre distintos tipos de gobierno local, la ley liberal de municipalización impone una diferenciación cuantitativa y un requisito numérico homogéneo a las poblaciones a las que les concede gobierno municipal.

² También la legislación colonial exigía desde el siglo XVII un mínimo de ochenta vecinos para que un pueblo indio pudiera acceder a un gobierno de república autónoma. Pero esa cifra estaba calculada tomando en cuenta las características del patrón de asentamiento indígena y con el propósito de facilitar la obtención de la autonomía local. En contraste, el nuevo requisito buscaba impedirles a los pueblos indios el acceso al estatuto de municipio.

³ Uno de los pueblos oaxaqueños sostiene que no puede gobernarse junto con sus vecinos porque cada pueblo tiene distintas costumbres, en función de las cuales se hace la justicia. La historiografía de la época colonial ha profundizado mucho en el llamado "particularismo" de los pueblos, su sentido de identidad particular y exclusiva, que dificultaba mucho un gobierno conjunto.

⁴ Su discusión es retórica. Los federalistas alegan estar defendiendo al gobierno local contra los centralistas. Pero muchos de los problemas concretos ocurren bajo regímenes federalistas y el discurso federalista sobre el municipio no reconoce las antiguas prerrogativas de las repúblicas de indios.

⁵ Desde por lo menos el siglo XVII, había habido un flujo continuo de indios de pueblo hacia las haciendas donde se asentaban como colonos o como peones permanentes. Estos migrantes huían de las restricciones y cargas de la vida corporativa en el pueblo y buscaban mejores oportunidades y mayor libertad dentro de la hacienda.

BIBLIOGRAFIA

BARBA GONZALEZ, Silvano, 1956 - *La lucha por la tierra*, México.

COATSWORTH, John, 1982 - "Rural Rebellion in Mexico and Latin America: 1700-1900", Conference on Peasant Rebellions in Mexican History (CPRMH), Nueva York (mimeografiado).

- FAVRE, Henri, 1973 - *Cambio y continuidad entre los mayas de México*, México.
- GONZALEZ NAVARRO, Moisés, 1970 - *Raza y tierra, la guerra de castas y el henequén*, México.
- KATZ, Friedrich, 1982 - "Rural Uprisings in Mexico", CPRMH, Nueva York (mimeografiado).
- MEYER, Jean, 1973 - *Problemas campesinos y revueltas agrarias, 1821-1910*, México.
- MOUSNIER, Roland, 1976 - *Furores campesinos, las revueltas del siglo XVII, Francia, Rusia, China*, México.
- PASTOR, Rodolfo, 1984 - "Rebeliones campesinas en México: 1520-1900: ensayo de interpretación", *La palabra y el hombre*, 52, octubre-diciembre, pp. 103-120.
- REYES HEROLES, Jesús, 1957-61 - *El liberalismo mexicano*, México.
- REED, Nelson, 1964 - *The Caste War of Yucatan*, Stanford.
- REINA A., Leticia, 1980 - *Las rebeliones campesinas en México, 1906-1919*, México (consultada en forma de tesis universitaria).
- SILVA HERZOG, Jesús, 1959 - *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México.
- TAYLOR, William, 1979 - *Drinking, Homicide and Rebellion*, Stanford.
- 1982 - "Rural Insert in Central Jalisco, 1790-1816", CPRMH, Nueva York (mimeografiado).
- VILAR, Sierre - *América Latina: movimientos nacionales de independencia y clases populares*.
- WOLF, Erick Mob., 1959 - *Sons of the Shaking Earth*, Chicago.
- 1966 - *Peasants*, New Jersey.

Capítulo 5

La Revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local

Romana Falcón
El Colegio de México
Centro de Estudios Históricos

A la Revolución mexicana se le ha observado desde muy diferentes ángulos. Para la visión más socorrida, tanto por la “historia oficial” como por buen número de analistas, el movimiento iniciado en 1910 fue una gran epopeya encabezada por campesinos, indígenas y obreros en pos de su libertad y bienestar. Otros han puesto el énfasis en los cambios estructurales que ha producido la expansión del capitalismo en la economía y en los diversos estratos de la sociedad. Unos más se han preocupado por encontrar en la Revolución los orígenes del moderno Estado nacional.

Un camino menos transitado, pero no por ello menos fructífero, es el análisis de una de las consecuencias más notables e inmediatas a las que dio pie el proceso revolucionario: el de las numerosas fuerzas centrífugas que entonces se desataron e hicieron del país un mosaico de pequeños territorios gobernados de manera casi autónoma. Efectivamente, cuando Porfirio Díaz abandonó México, en mayo de 1911, desapareció la figura central que, a falta de verdaderas instituciones, había conferido unidad y coherencia a todos los actores y procedimientos políticos. El desmoronamiento del antiguo régimen y la debilidad de las nuevas autoridades provocó una enorme y súbita ganancia de autonomía en las diversas regiones del país, y en sus pueblos más recónditos, la Revolución hizo de los conflictos locales, el eje sobre el cual giró toda la estructura de poder por más de un decenio.

Por un lado, esta libertad permitió a los pueblos llevar a cabo luchas heroicas, como el movimiento sistemático que organizaron las comunidades de Morelos con el fin de recuperar las tierras que les habían legado sus antepasados. Sin embargo, y gracias a los avances recientes de la historiografía, se ha visto que fueron pocos los lugares de la República en donde brotaron movimientos similares: organizados y defendidos desde los más bajos escaños de la sociedad, con líderes autónomos y metas agraristas tan definidas. El zapatismo, que alguna vez se consideró como el prototipo de la

Revolución ahora, parece más bien una excepción. En realidad la mayor parte de los pueblos desparramados a lo largo y ancho del país lucharon por objetivos mucho más modestos. La lucha por la tierra no fue tan universal como antes se pensaba, y demandas por menos horas de trabajo y por mejores pagos por los productos agrícolas brotaron en su lugar.

Además muchos pueblos ni siquiera mostraron intereses netamente agraristas. Este fenómeno se dio con particular intensidad en el norte de México, en donde, a comparación del centro y sur del país había una concentración relativamente menor de comunidades centenarias que encontrasen en la preservación de sus tierras, la esencia de su identidad y sobrevivencia. Parte importante de estos movimientos locales y regionales fueron preponderantemente políticos, los pueblos simplemente aprovechaban su independencia para hacer un "ajuste de cuentas" con caciques y sempiternos funcionarios. En suma, no puede hablarse de una Revolución mexicana, de un movimiento que englobase al país entero sino de una multiplicidad de pequeñas "revoluciones" de orígenes disimiles, con diferentes objetivos y protagonistas.

Pero la enorme descentralización que se provocó durante la guerra civil no sólo fue aprovechada por las pequeñas localidades para dirimir sus viejos agravios, sino que también dio pie a una segunda vertiente, en ocasiones más definitiva: la profundización del cacicazgo. Las viejas disputas entre facciones y entre pequeños cacicazgos que desde hacía decenios desgarraban la política local y regional pasaron a dominar la vida pública de México. En la medida en que los herederos de estos antiguos feudos se convirtieron en líderes destacados de la Revolución, ésta se tradujo en un retorno al estilo político tradicional y patriarcal propio del siglo XIX. No fue particularmente extraño encontrar que, en vez de una lucha de clases, de campesinos en contra de terratenientes, la autonomía local producida por la Revolución generara la formación de ejércitos encabezados por hacendados que iban acompañados por sus peones; se trató, en suma, de una movilización vertical.

Esta dispersión del poder alcanzó su punto culminante durante la lucha entre las facciones revolucionarias que tuvo lugar de mediados de 1914 a mediados de 1915, y en la que ninguno de los grupos en conflicto logró imponerse sobre el resto, ni gobernar al país en su conjunto. De hecho, dejó de existir un gobierno federal.

Como consecuencia, México tendió a dividirse en una multitud de regiones donde las diversas funciones de Estado, el control militar, la tarea legislativa -sobre todo en relación a la propiedad-, las funciones judiciales, las tareas administrativas, etc., se encontraban determinadas por razones locales, a la vez que indiferenciadas y confundidas entre sí. En este contexto, no es de sorprender que quienes habían logrado su preeminencia a través de las armas, trataran de llenar este vacío de poder. Los jefes revolucionarios se convirtieron entonces en amos y señores de sus respectivos territorios, ordenando sobre vidas y bienes, y ejerciendo un poder *de facto*, que incluso opacaba el de las autoridades formales, o lo que quedaba de ellas.

Se gobernaba de viva voz y de cuerpo presente.

Pero la Revolución tuvo también fuertes impulsos centrípetas. Algunos autores incluso han señalado que el denominador común a las revoluciones modernas es, precisamente, la concentración y centralización del poder. En efecto en México, desde 1916 en que la facción carrancista pudo declararse triunfante sobre Villa y Zapata y que obtuvo el reconocimiento de Estados Unidos de Norteamérica, se fueron colocando los grandes diques que detendrían la independencia casi total en que se mantenían las diversas regiones del país. Las autoridades fueron entonces desprendiendo el poder político, de aquel derivado de las armas. La existencia de la Constitución Federal limitó la manera tan irrestricta en que hasta entonces se había ejercido el poder. Ya no era posible seguir gobernando por meros decretos, promulgar leyes francamente contrarias a la ordenanza nacional, seguir designando a todo el personal gobernante, ni tener tanta autonomía regional y municipal. Las autoridades empezaron así la difícil tarea de reconstruir una unidad nacional sobre esta estructura dispersada y caótica. Es decir, de crear un nuevo régimen comparable, y eventualmente superior en prestigio, efectividad y autoridad al Porfiriato.

Sin embargo, para que pudiera cristalizar en la realidad este ánimo ordenador y centralizador faltaba todavía un proceso largo y conflictivo que habría de necesitar mucho tiempo de maduración. En sus resquicios se cobijarían poderosos líderes caciques que, en los años veinte y treinta continuarían adueñados de algunas regiones y pueblos del país. La función de estos personajes locales era de primer orden pues fueron ellos quienes, ante la debilidad de las autoridades federales, hicieron posible dar alguna estructura a la vida política nacional. Ellos mediaron entre el centro y las localidades, mantuvieron en cierta tranquilidad y orden a sus territorios, al tiempo en que se esperaba su fidelidad y cooperación durante las rebeliones que, en estas décadas, pusieron en juego la estabilidad recién ganada. El viejo pacto de trocar lealtad por independencia seguía en pie.

Pero, al igual que durante la lucha armada, también durante los años veinte y treinta la autonomía local giró sobre dos grandes ejes: la vertiente propiamente popular y la caciquil. En algunos estados como Veracruz, Yucatán, Michoacán, y hasta cierto punto San Luis Potosí y Tamaulipas surgieron importantes organizaciones populares que lograron hondas transformaciones en su sociedad: tierra para los campesinos y mejores condiciones de vida para los obreros. Algunos de estos experimentos de movilización de los trabajadores llegaron a controlar, casi hegemónicamente, el aparato de gobierno y, más importante aún, lograron preservar el poder original, el de las armas, en manos campesinas. El caso más notable fue el de los "batallones guerrilleros" de Veracruz que llegaron a sumar entre diez y treinta mil hombres armados y que constituyeron la base última sobre la cual descansó la entrega masiva de ejidos y la fuerza de los agraristas en la gubernatura, la cámara y los ayuntamientos. Ellos constituyeron el punto culminante de aquel tipo de autonomía y radicalismo al servicio de las clases populares.

Pero en los años veinte y treinta, México fue también imperio de los caciques. Estos dominios de corte tradicional no tendían a beneficiar a una clase en particular, sino sólo a aquellas personas que formaban parte de una extensa y compleja red de amistades, pactos, lealtades y favores que daban cuerpo a la estructura caciquil. Era esta red personalista la que permitía relacionar entre sí a los diferentes componentes de la trama social y proporcionaba cierta integración a las diversas localidades de determinada región o estado.

La autonomía con respecto al gobierno central que alcanzaban estos feudos variaba considerablemente. Uno de los ejemplos más exitosos, el cacicazgo que Saturnino Cedillo estableció sobre San Luis Potosí por más de un decenio, logró una independencia formidable. Como sus batallones "agraristas" (unos quince a treinta mil hombres que sólo respondían a su llamado y no al del ejército federal) fueron determinantes para vencer las rebeliones de 1923, 1927, 1929 y la guerra cristera de 1926 a 1929, las autoridades federales tuvieron que soportar cierta influencia cedillista en los destinos nacionales y sobre todo, dejar a Cedillo como el centro y alma de San Luis Potosí. Ahí mantuvo un control hegemónico sobre todo el aparato formal de gobierno: en la gubernatura, legislatura y presidencias municipales no hubo más que una rotación de sus familiares y favoritos. Más determinante fue su control total sobre el poder armado, lo que logró manteniendo en activo a sus milicias particulares, y tomando las riendas de la Jefatura de Operaciones Militares.

Pero pronto pasó la edad de oro de estos experimentos de independencia local. Los avances en la consolidación de un Estado nacional fueron restando vitalidad al suelo del que se nutrían los movimientos populares y caciques. El Plan de Agua Prieta, que en 1920 llevará al poder al llamado Grupo Sonora, fue el último levantamiento exitoso de una facción revolucionaria contra la autoridad central. A partir de entonces, durante las presidencias de los generales Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, así como en el lustro que siguió, las autoridades federales se dedicaron a neutralizar y disminuir la autonomía alcanzada por los jefes militares revolucionarios con respecto al poder central. Paralelamente a las reformas introducidas en la organización del nuevo ejército, aún corto en disciplina, se buscó que la lealtad de las tropas no siguiese siendo usada en beneficio exclusivo de sus jefes particulares sino de la institución en su conjunto y sobre todo del régimen. Los levantamientos castrenses de los años veinte permitieron diezmar de las filas revolucionarias a algunos de los más ambiciosos e indisciplinados y depurar el ejército. Por otro lado, desde fines de los años veinte, empezaron a tomar forma mecanismos políticos que permitieron a los miembros de la "familia revolucionaria" dirimir sus conflictos sin recurrir sistemáticamente a la violencia. En ello la formación del Partido Nacional Revolucionario, el partido dominante, fue definitivo. Además, y especialmente durante el régimen de Lázaro Cárdenas se afianzaron las organizaciones políticas que encuadraron a amplias masas de trabajadores en agrupaciones nacionales, ligadas íntimamente a la presidencia y al partido

dominante. Al mismo tiempo, los organismos burocráticos encargados de poner en práctica las políticas federales siguieron extendiendo sus actividades por todo México. En suma, con el aumento de la acción del poder central, resultaban cada vez más superfluos la mediación y los mecanismos de control impuestos tanto por caciques de corte militar, como por los movimientos y organizaciones locales más independientes. Con la institucionalización de la Revolución su tiempo histórico concluyó. Su ocaso fue inevitable.

Parte III: Estudios de caso

Capítulo 6

Algunos parámetros de la lucha por el poder local en la región del Mante, Tamaulipas

Marielle Pepin Lehalleur
El Colegio de México
Centro de Estudios Sociológicos

Este trabajo persigue dos fines: uno sustantivo y otro metodológico. En términos sustantivos, esboza una primera aproximación, esencialmente retrospectiva, de la manera como ha ido modelándose la fisionomía actual de la sociedad regional. Los elementos de esta narración son las diferentes coyunturas de confrontación de los intereses locales alrededor de objetivos que han ido adquiriendo, según las circunstancias, mayor o menor valor estratégico. Propongo una interpretación de la evolución de la región en los últimos cincuenta años, que señala cuatro configuraciones sociales determinadas como ámbitos particularmente significativos de las luchas por la orientación productiva de la región. En términos metodológicos, este trabajo hace hincapié en el papel que asigno a la reconstrucción histórica así llevada a cabo dentro de mi investigación sobre los procesos de constitución de los grupos sociales campesinos. Más que aportar al conocimiento positivo, este relato aspira a articular de manera provisional, hipotética, los elementos principales de la contienda social tal como aparecen resaltados en una perspectiva eminentemente estructural y económica, para que puedan ser sistemáticamente interrogados, e incluso cuestionados, en un ulterior análisis prospectivo de los modos de acción campesinos.

Inicié mi investigación en la región del Mante hace dos años con el propósito de ampliar mis reflexiones anteriores sobre la "situación campesina"¹ hacia el estudio de las formas concretas de interacción del campesinado con diferentes tipos de capitalistas, y más globalmente, el de la situación campesina en sus expresiones sociales y políticas. La posibilidad -gracias a un financiamiento del gobierno francés- de integrar un equipo de investigación con colegas de diferentes disciplinas (agronomía, economía, antropología social) para analizar conjuntamente la formación y dinámica del sistema agrario regional, me permite, en lo personal, redefinir mi objeto de estudio más precisamente. Este puede delimitarse como las formas concretas de

intercambio sociopolítico a través de las cuales los grupos sociales campesinos se conforman o se desintegran, en su confrontación con otros sujetos sociales alrededor de la preservación o ampliación de su espacio de reproducción social. Esta confrontación manifiesta de manera múltiple las relaciones de fuerza que son el alimento común del proceso de estructuración de la sociedad en sistemas de relaciones económicas, políticas e ideológicas. Tales relaciones de fuerza, directamente inasibles, se concretizan en términos de poder relativo en el enfrentamiento entre los sujetos sociales (colectivos o individuales) por el control (la apropiación, el disfrute, la destrucción) de los objetos que estos sistemas califican como objetivos estratégicos. En términos de mi investigación, este planteamiento me lleva a definir mi tema de estudio como la manera en que se construye, se preserva o se desperdicia el poder relativo de los grupos agrarios (empresarios agrícolas y campesinos de diversa índole) en todas las dimensiones de la vida social, lo que significa analizar a través de su práctica el proceso político de constitución de los agricultores de la región del Mante como sujetos sociales.

El carácter de colonización agrícola que da su sello a la evolución histórica de esta región señala como procesos dominantes (cuyo control cobra un sentido estratégico) los de atracción y retención de la mano de obra, los de conquista y viabilización agrícola del suelo, los de selección de los sistemas de cultivo y su vinculación a determinados mercados, los de orientación del capital social hacia ciertos usos productivos, y los de funcionalización y jerarquización del espacio físico a lo largo y ancho de la región.

La primera etapa de mi trabajo ha consistido en tratar de precisar las pautas que siguieron estos diferentes procesos de principios de siglo a la fecha y, en particular, de ubicar sus puntos de inflexión, sus cambios de ritmo, o de orientación. Esto con el fin de identificar de manera bastante concreta los objetos de conflicto por los cuales se enfrentaron los intereses a lo largo de este periodo. Pienso que en esas conyunturas es cuando los intereses individuales y colectivos tienen mayor oportunidad de definirse, de expresarse por oposición, o en alianza con otros. Este agrupamiento de intereses según las líneas de lucha potencial o real alrededor de los factores claves de determinación de las condiciones locales de vida y de trabajo, permite identificar lo que podría llamarse las fuerzas sociales en presencia y dar cierta inteligibilidad a la historia regional.

Sin embargo, entre este punto y el análisis del proceso de constitución de los grupos sociales a través de su práctica, es necesaria una ruptura metodológica que me interesa enfatizar. Pasar directamente del análisis de las condiciones estructurales en las cuales se desarrolla determinado proceso social a la identificación de los grupos protagonistas, y a la atribución de tal o cual significado a su acción (o inacción) lleva a dejarse orientar por hipótesis tan fuertes que resulta muy difícil desprenderse de ellas. En la práctica, este paso directo supone proyectar una mirada unidimensional sobre una situación social, anuque ésta, realmente, se ubica siempre en varios planos a la vez; se selecciona uno de estos planos y se ignora a los demás, para poder

derivar de la posición estructural de los agentes su definición como sujetos; y de ahí, lógicamente -o sea, en concordancia con los supuestos- se califican sus formas de expresión, sus metas y los resultados de su acción por referencia al parámetro que ya sirvió para definir su posición social. Pongo por ejemplo muchos análisis de las luchas campesinas cuyas conclusiones sobre el carácter revolucionario o reaccionario de estas luchas no se deriva del estudio del caso referido, sino de la preponderancia dada *a priori* a la caracterización del campesino como trabajador o como pequeño productor dueño de sus medios.

Intento, entonces, interrumpir esta secuencia metodológica y su riesgo de unilinealidad al dar una mayor autonomía a la definición de cada objeto de análisis. A partir del estudio de los procesos estructurales de conformación de la región como "frontera" agrícola, puedo delimitar las áreas de conflicto social, pero no paso directamente de ahí a las luchas o a los grupos sociales. El reconocimiento de estas áreas sólo permite orientar mi búsqueda de lo que fue definido, en cada coyuntura, como objetivos específicos de acción por los diferentes sujetos sociales (aún no identificados). En una segunda etapa, me remito a lo que la práctica social -los actos, las opiniones expresas- señala como objetivos (porque se aplican en ese momento a ellos y no a otros objetos), para tomar a éstos como la expresión concreta de la percepción que tiene colectivamente una serie de individuos de una situación que ven como común, de los condicionantes de esta situación y de los medios para preservarla o cambiarla. Aquí es la percepción activa, o mejor, la percepción actuada de los sujetos la que establece la relación entre los fenómenos observados (la confrontación social en sus diferentes formas, inclusive cotidiana, pacífica o en apariencia exclusivamente económica) y su posición estructural. Esto no quiere decir que tal definición de su posición sea consciente, y mucho menos teorizada. Tampoco puede decirse que sea correcta o equivocada pues en este plano no hay norma de medición: el sujeto social, simplemente, actúa esta posición, y es tarea del científico social conceptualizarla.²

De esta segunda etapa no puedo decir más, pues apenas voy a iniciarla con el análisis de las noticias publicadas por el periódico local (a partir de 1939), y entrevistas en las que intentaré hacer reconstruir con mucha minuciosidad por el informante las diversas circunstancias de las coyunturas seleccionadas. Hasta ahora lo que hice fue dejarme llevar con bastante libertad a donde la memoria de mis interlocutores me conducía; cubrir, sin mucha sistematicidad pero con intención, un rango razonable de posiciones sociales con mis entrevistas; acudir a aquellos lugares en los que profesionalmente se genera información estadística, en particular sobre producción agrícola; revisar a vuelo de pájaro ciertos archivos (Reforma Agraria, Registro Público de la Propiedad...) y sólo sacar datos a conciencia de algunos periodos; buscar en la escasa bibliografía sobre la región algo con que documentar las enormes brechas desconocidas en los procesos que intento reconstruir y que ahora voy a relatar.

Vale la pena aclarar que esta zona que llamo la región del Mante -y

tengo fuertes razones para hacerlo- no es, ni mucho menos, una región "natural" y lleva poco tiempo, en mi opinión, de merecer este calificativo: desde el punto de vista del medio, es el extremo septentrional de la Huasteca, o sea del trópico húmedo, pero está políticamente separado del resto por la frontera entre Tamaulipas y San Luis Potosí, y las relaciones económicas que pueden establecerse con Ciudad Valles o Ciudad del Maíz son claramente relaciones externas. Los focos políticos de atracción son, en primer lugar, la capital del estado, Ciudad Victoria, y en segundo, Tampico; pero la región no abastece en víveres la zona industrial y portuaria de Tampico-Ciudad Madero como, quizás, podría esperarse de un área agrícola situada a 300 km de distancia, y no ha participado sino marginalmente en la dinámica petrolera de la Faja de Oro que se extiende más allá de sus límites. Se ha mantenido más ajena aún a los procesos económicos que marcaron la vida del centro y el norte del estado a fines del siglo pasado y principios de éste -la llamada "Edad de los Algodones" y el intento de competir con Yucatán en la producción de henequén- aunque más recientemente, en los años sesenta, sí se reprodujeron fielmente con sus éxitos y fracasos las experiencias nortefías de especulación con el algodón.

Quizá lo que impidió la participación directa de esta área en los procesos más importantes que se desarrollaban a su alrededor fue su inexistencia como región, como conjunto articulado, hasta bien entrado este siglo.

Como antecedentes lejanos, mencionemos que los huastecos, agricultores sedentarios que tenían por allí sus establecimientos más septentrionales en los años de la Conquista, se vieron obligados por los chichimecas nómadas y belicosos a retirarse hacia el sur. Esto determinó que en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando los españoles decidieron conquistar esta parte del territorio virreinal -"El Seno Mexicano", amenazado por la expansión inglesa y francesa en Luisiana- los primeros asentamientos fueran misiones agrícolas y militares. Con el tiempo y muchas dificultades, las tres misiones de Santa Bárbara, Horcasitas y Escandón se convirtieron en pueblitos no muy prósperos (actualmente se llaman respectivamente Ocampo, Magiscatzin y Xicoténcatl). Estaban alejados de todo y vivían prácticamente en la autarquía, aunque el camino que atravesaba la zona por Ocampo, y que unía el puerto fluvial de Tantoyuquita, sobre el Tamesí, con Tula y más allá, San Luis Potosí, cobró cierta importancia hacia mitades del siglo XIX, cuando se abrió Tampico al tráfico de alta mar. Grandes haciendas se desarrollaron en la zona, donde se practicaba una ganadería tan extensiva que los dueños desconocían el número de sus animales y parecía que los cazaban en vez de arrearlos para marcarlos.

Un factor decisivo de transformación fue la construcción del ferrocarril Monterrey-Tampico (1888-1891) que pasaba a 20 km de Xicoténcatl. Gracias a su cercanía de la estación Osorio (hoy, estación Calles), Xicoténcatl empezó a desarrollarse como centro comercial y a establecer un vínculo mercantil cada vez más fuerte entre los diferentes núcleos de población y, sobre todo, con las haciendas dedicadas a la producción agrícola, más pequeñas pero explotadas en forma más intensiva que las haciendas ganaderas.

El primer cuarto de este siglo marcó así cierto esbozo de integración regional, aunque las haciendas más dinámicas, que producían piloncillo con maquinaria agrícola y fabril muy moderna -importada- y exportaban su producto a Estados Unidos, funcionaban un poco a la manera de enclaves. Pero aun éstas, fundadas con capitales provenientes de fuera (Coahuila, Monterrey), se adaptaron al tipo de relaciones que prevalecían localmente entre las diferentes formas sociales de producción: la relación salarial pura era estrictamente limitada al trabajo temporal (que realizaban de preferencia trabajadores "enganchados" en otras regiones) y la mano de obra local se obtenía recurriendo a formas atrofiadas -peonaje acasillado y dotado de parcela familiar o colectiva- o más desarrolladas -aparcería con o sin prestación de trabajo- de la economía campesina.

A primera vista, parece extraña esta situación en una zona con tal abundancia de tierra aún sin desmontar y escasez de población. Pero aun si no contáramos con el control político-legal que ejercía el conjunto de los dueños de tierra (celosos del principio de la propiedad privada aunque poco preocupados por ubicar de manera precisa los límites de sus posesiones), podría, quizás, entenderse por lo difícil y costoso de operaciones de desmonte y acondicionamiento de las tierras particularmente largas que requerían no sólo un aporte monetario inicial sino eventuales apoyos ulteriores.

Este es un problema que los hacendados mismos no lograban resolver plenamente y si recorremos sus historias personales, los vemos dedicados a buscar fuentes de financiamiento en los bancos privados, en la asociación con otros empresarios o solicitando el apoyo de fondos públicos. Así entendemos los recurrentes intentos de varios de ellos por promover grandes operaciones de colonización agrícola que incluirían desmonte, drenaje de zonas inundadas, riego y cultivo intensivo a cargo de agricultores pequeños o medianos (proponían lotes que oscilaban entre 30 y 100 hectáreas). Tenían ante los ojos el ejemplo exitoso de la colonia agrícola Blalock, formada por norteamericanos e instalada en el valle de Chamal desde fines del siglo XIX, y por otra parte, presenciaron muy de cerca entre 1916 y 1918 la experiencia carrerista y cedillista de las colonias agrícolas militares que debió de parecerles negativamente ejemplar.³ Una tercera alternativa de desarrollo agrícola se presentaría a partir de 1925 con las primeras dotaciones ejidales.

Es curioso observar que la "vía colonial", o "vía *farmer*" no llegó a imponerse aunque localmente fue la que más esfuerzos explícitos suscitó. Fue promovida, en particular, por un hacendado chino, Foon Chuck, que jugó un papel destacado desde principios del siglo en la apertura de tierras, construcción de canales de riego, introducción de técnicas, maquinaria y productos nuevos, y que logró atraer una colonia importante de chinos (algunos empresarios agrícolas, otros comerciantes, y los demás peones traídos, en ocasiones, por medio de China). Sin embargo esta colonia fue expropiada y dispersada por órdenes de Calles en 1931. Otro logro de Foon Chuck había sido la venta de terrenos a varios miembros de la familia Osuna

que se lanzaron, siguiendo su ejemplo, a la fabricación de piloncillo. Los Osuna tomaron el relevo (¿o suplantaron a Chuck?) en la búsqueda de apoyos exteriores para el desarrollo de la región. Después de ciertos intentos fracasados, lograron, en compañía de Aarón Sáenz, convencer al presidente Calles de lanzar un gran programa de inversiones, que cubrió desde la construcción de un distrito de riego hasta la implantación de un ingenio azucarero de gran capacidad y el tendido de un tramo de ferrocarril que unía al ingenio con la gran vía Monterrey-Tampico. Todas estas obras se realizaron entre 1927 y 1929.

Los propósitos de colonización en pequeña y mediana escala se convirtieron así en grandes proyectos públicos financiados por la nación, pero aprovechados en primer término por los hacendados locales y una docena más de altos funcionarios próximos a Calles (sin excluir al propio presidente y su familia), que compraron la mayor parte de las tierras próximas a beneficiarse con el riego, las hipotecaron y formaron así una sociedad por acciones, dueña del ingenio que el gobierno había financiado.

A esta nueva forma de producción agroindustrial, aunque no al negocio privado, fueron incorporados los pequeños productores locales, rancheros dueños de sus tierras o ejidatarios de los dos ejidos dotados inmediatamente antes de las obras. Durante los años siguientes no se encuentra rastro⁴ de más dotaciones ni de nuevas solicitudes, aunque ambas fueron numerosas en los municipios vecinos y aparecieron incluso en la zona fuera de riego inmediatamente aledaña. Es posible que las Ligas Campesinas que estaban entonces en su periodo de mayor actividad en Tamaulipas, incorporadas al Partido Socialista Fronterizo que encabezaba Portes Gil (gobernador del estado en 1925-1928 y presidente provisional de la República bajo el Maximato en 1928-1930), hayan sido frenadas localmente en sus actividades estrictamente agraristas. Sin embargo, se fundó un Sindicato Gremial Campesino en 1933, que reunía a ejidatarios y peones de las haciendas, y en 1936, estallaba una huelga conjunta de este sindicato y del sindicato de los obreros del ingenio. Obtuvieron condiciones de trabajo y salarios muy altos en comparación con las zonas cañeras del centro del país, lo que es revelador no sólo del elevado costo de la vida local (escaseaba el maíz) sino de la alta redituabilidad de la producción azucarera sobre estas tierras recién abiertas al cultivo y con un equipo industrial de la mayor eficacia.⁵

Quizás el dinamismo de la producción azucarera explique que la proximidad de los campos petroleros no haya perturbado sino, al contrario, favorecido su aprovisionamiento en mano de obra: en "tiempo muerto", los obreros y peones ocasionales salían a buscar trabajo en el petróleo o en Tampico, pero acudían puntualmente a su puesto de trabajo en el ingenio o en una cuadrilla de su hacienda cuando empezaba la zafra. Poco a poco las actividades de la naciente Ciudad Mante fueron absorbiendo algunos de los brazos temporalmente desocupados, hasta que la expropiación del ingenio, su transformación en sociedad cooperativa entregada conjuntamente a obreros y campesinos, y la dotación en ejidos de la mayor parte de las

tierras del distrito de riego vinieran a transformar totalmente el panorama económico y social de la región en 1939. Se mantuvo -sigue vigente aun hoy en día- una distribución de las responsabilidades técnicas y financieras que supeditaba estrictamente la producción de caña a las necesidades y limitaciones de la capacidad de molienda del ingenio: el poder de decisión de los ejidatarios sobre su proceso de trabajo fue disminuyendo a la par que aumentaba la superficie destinada a la caña. En los años cincuenta ya estaba bajo caña todo el distrito de riego y una gran área de temporal.

A partir de la creación de la cooperativa, la convivencia de los obreros y los campesinos se tornó más difícil y un agudo conflicto estalló en 1946 cuando estuvo en puerta la construcción de otro ingenio en Xicoténcatl, favorecida por los campesinos que veían una posibilidad de limitar el monopolio del ingenio del Mante, y rechazada por los obreros que temían que faltaran las cañas. El ingenio fue, de todos modos, "plantado" en Xico, con el capital aportado por el Banco del Ahorro Nacional y por Aarón Sáenz, su principal accionista, y dispuso para su abastecimiento del distrito de riego Río Frío-Guayalejo que terminaba de construirse entonces. La suerte de Xicoténcatl cambió muy favorablemente con todas estas obras, pues había caído en el más total marasmo desde que la instalación del ingenio del Mante y el tendido del nuevo ramal de ferrocarril anularon todas sus ventajas comerciales. 1946 marcó así un nuevo hito en la integración regional, sobre una base productiva ahora, y ya no puramente mercantil.

Otro elemento esencial de la regionalización -o sea, articulación funcional y jerarquización- de la zona fue el desarrollo de Ciudad Mante.

Mero apéndice económico del ingenio del Mante en los primeros años, cada vez más dependiente conforme se ampliaba la producción y la capacidad de inversión en obras públicas del ingenio bajo el impulso visionario de su gerente más ambicioso, "Che" Ramírez (1947-1958), Ciudad Mante se vio enfrentada a la posible competencia de González -pueblito a 55 km al este del Mante- por el papel de capital regional en 1960, cuando se desató la "fiebre del algodón".

En efecto, fue la franja oriental de la región la más afectada por este vasto movimiento especulativo que en cinco años desmontó y sembró de algodón 200 000 hectáreas de tierras cubiertas de matorral y bosque bajo, antes dedicadas a la ganadería extensiva. De 1960 a 1968 fueron años de dura competencia por la tierra, la mano de obra (afluyeron muchos inmigrantes de estados cercanos y lejanos), recursos financieros, transporte, etc. entre el sistema azucarero y el complejo de producción y despepito del algodón.⁶ Los capitales fuertes venían de los distritos de riego del norte (Río Bravo, Matamoros), de La Laguna, de Monterrey y de Estados Unidos; pero participaron, cada cual a su nivel, todos aquellos -empresarios locales, ejidatarios, obreros, comerciantes, etc.- que tuvieron primero la suerte, y luego la desgracia, de tener un pedazo de tierra en el área conveniente. El algodón generó ganancias fabulosas los primeros años, pero pronto se volvió incosteable por el considerable aumento de las fumigaciones para controlar las plagas, prácticas fraudulentas de los abastecedores de insecticidas y de

los despepitadores, sequías, ciclones y lluvias a destiempo, y baja en el precio del algodón en hueso. Los algodoneros profesionales supieron generalmente retirarse a tiempo con sus ganancias, pero hubo una quiebra generalizada en la región, y los primeros años de la década de los setenta fueron de depresión económica.

Ciudad Mante creció enormemente en ese periodo⁷ y conservó el margen de independencia económica y la autonomía política,⁸ ganados con el auge algodonerero respecto de la cooperativa del ingenio del Mante. Se confirmaron y reforzaron sus funciones centralizadoras respecto de las decisiones políticas, los servicios productivos (banco, asistencia técnica, etc.) y el abastecimiento al consumo, dentro de una región ahora muy ampliada con la zona de González.

El tercio occidental de la región, sobre las primeras sierras y valles de la Sierra Madre, había dependido desde principios del siglo de los centros de Xicoténcatl y, posteriormente, Ciudad Mante para su abastecimiento en bienes manufacturados y la salida de sus productos. La producción de azúcar en los ingenios tuvo efectos contradictorios sobre su economía pues los trapiches que producían piloncillo fueron desapareciendo, pero las cañas de temporal podían ser molidas en los ingenios, sobre todo en los años de mayor competencia con el algodón. Entre 1930 y 1960, la sierra conoció cierta autonomía productiva respecto del Mante, con la instalación de aserraderos provenientes de Michoacán. Pero una vez terminada la tala de sus maderas más finas, la zona reiteró sus vínculos de dependencia con su mercado "natural" Ciudad Mante.

La integración regional en posición marginal de la sierra ha adquirido, además, una nueva modalidad, desde que los servicios crediticios y técnicos que el Estado ofrece a la agricultura se han implantado masivamente en la región, en respuesta a la considerable expansión territorial que conoció el sistema ejidal después de la quiebra del algodón. En la sierra, prevalece la explotación parcelaria de la tierra, tanto en los minifundios privados como en los ejidos, y los cultivos de maíz, frijol, legumbres, frutas y ganadería a los que se dedican en pequeña escala parecen ofrecer menos atractivo para las dependencias oficiales que la producción mecanizada de oleaginosas y sorgo de los ejidos de la planicie. En efecto, se hicieron grandes dotaciones ejidales entre 1968 y 1970 en la zona temporalera al extremo sur del municipio del Mante (que estaba aún enmontada) y, a partir de 1970, al este de este municipio y en González sobre las tierras algodonereras (después de la quiebra). Los beneficiarios eran hijos de los ejidatarios cañeros, o parte de los grandes contingentes de trabajadores que habían llegado a la región con el algodón. Algunos más eran solicitantes en otras partes del país -parece que muchos tenían empleos o subempleos urbanos- y fueron concentrados allí. En esos años se construyó un tercer distrito de riego, y una buena parte de los ejidos obtuvo tierra de riego. Eran tiempos de Echeverría, y la colectivización iba a la par con la dotación. Los ejidos recibieron bastante maquinaria, crédito y asistencia técnica (no siempre muy adecuados, lo que ha resultado en carteras vencidas). Estos apoyos a la producción significan

también un estrecho control, del cual se quejan los ejidatarios.

Curiosamente, el aparato de comercialización de los productos (sorgo, soya, cártamo principalmente, y muy poco maíz) no fue penetrado en una medida similar por la Conasupo. Predominan las "recibas" particulares, pero se creó hace seis años una asociación de comercialización que reúne a productores privados y uniones de ejidatarios, y que negocia directamente con los industriales del aceite y de los alimentos balanceados de Monterrey, Guadalajara, Puebla, Tehuacán o el Distrito Federal. El predominio comercial del sector privado puede verse como una muestra de las consecuencias inesperadas que trajo la restricción territorial a la producción agrícola privada, después del fracaso de su intento por dar la pauta al desarrollo regional, y del acrecentado control estatal con que se dio una salida a la crisis desatada.

El empresariado agrícola no ha sacado poco provecho de la obras de riego emprendidas por el gobierno (a cambio de afectaciones de parte de las propiedades, reciben riego por gravedad, mucho menos costoso que por bombeo), ni de la existencia de múltiples oficinas de la SARH, Banrural y fideicomisos que realizan investigación fundamental sobre los productos locales, prestan asesoría técnica (sin la contrapartida de control a que están sometidos los ejidatarios), y justifican, con razón, la necesidad de traer cuantiosos fondos públicos a la región por la presencia de un importante sector ejidal. En cambio, los empresarios del Mante o Xico que se han convertido a la ganadería semintensiva después de 1970 no han recibido este apoyo oficial indirecto pues ni la SARH ni el Banco propician la vuelta a esta producción; los ganaderos de González gozan de mejores condiciones al estar ubicados en la franja de la gran zona ganadera de Aldama-Altamira.

Los empresarios agrícolas de la región son casi todos comerciantes y profesionistas simultáneamente. Esto propicia una movilidad relativamente alta de su capital, que puede pasar de un negocio a otro -o sea de una rama productiva a otra- según las circunstancias, lo cual señala como una problemática particularmente interesante la de la relación entre renta agrícola y economía urbana. Quizás esta doble identidad profesional y su falta de preparación técnica agrícola contribuyan a explicar la fuerte tendencia especulativa que ha demostrado la agricultura privada regional: aparte del caso del algodón que, por cierto, parece ir repuntando desde hace dos años, hubo otra "fiebre" en 1945-1946, la del tomate, que terminó desastrosamente; además, se observan intentos constantes por "lanzar" ciertos productos a la producción "en grande" (naranja, mango, arroz, girasol, etc.).

La creciente participación de la región en una problemática urbana no resulta sólo de la ubicuidad social de los empresarios. Es también característico de muchos ejidatarios cañeros, y de algunos de la temporalera, vivir en la ciudad y tener un empleo urbano. Esta doble inserción económica responde para muchos a una necesidad vital, mientras algunos la usan para asegurarse una clientela política. Sin querer aventurarme mucho, podría proponer como hipótesis que el movimiento violento de protesta popular que se desató en 1978 en contra del candidato a presidente municipal

impuesto por el aparato del PRI, y en apoyo a un candidato local afiliado para la ocasión al PARM, se inscribe dentro de esta creciente integración y urbanización de la vida económica y política de la región.

Presenciamos, entonces, en una región fuertemente articulada en lo económico y en lo político, y jerarquizada territorialmente según su grado de dependencia de Ciudad-Mante,⁹ la coexistencia de varios complejos productivos que han surgido, históricamente, como el soporte de formas sociales de producción diferenciadas. Se distingue con mayor nitidez en la historia regional la conformación de cuatro de estos complejos -que denominamos "subsistemas agrarios" en nuestro proyecto colectivo de investigación: el azucarero (con una modalidad cooperativista, y otra fundada sobre la tríada ejidatario/obrero/capital privado), el ejidal colectivizado bajo fuerte control estatal, el parcelario y el empresarial.

Si se consideran estos subsistemas como ámbitos de lucha alrededor de modos específicos de generación y apropiación de plusvalía, aparecen ciertos puntos de fijación de los conflictos potenciales que servirán, en la próxima etapa de mi investigación, para iniciar la búsqueda de lo que los grupos sociales en presencia perciben como sus objetivos estratégicos. Ejemplos de estos puntos de fijación podrían ser, en el caso del *complejo azucarero*, las formas de instrumentación práctica de la relación de control técnico que el ingenio ejerce sobre la producción de campo, la determinación de los precios pagados por tarea, la organización del corte de las cañas, la distribución de los fondos de la cooperativa (en su caso) entre diferentes tipos de prestaciones, o de una manera más global, que afecta en conjunto la correlación de las fuerzas, la proporción del producto que debe cubrir el salario, la renta agrícola y la ganancia. En el caso del *subsistema empresarial*, estos puntos conflictivos serán, entre otros, los mecanismos de determinación del salario mínimo regional y de los costos de producción con los que operan Banrural y la Aseguradora Agrícola, la orientación de los programas de investigación agronómica hacia productos "prioritarios", el alcance y los límites de las afectaciones agrarias y de las invasiones, la calificación legal de diferentes formas de arrendamiento de las tierras ejidales, etc.

Para el *subsistema bajo control estatal*, mencionaré conjuntamente todo lo que interfiere con el poder de decisión de los ejidatarios sobre su producción, desde la elección de la orientación productiva que debe seguir el ejido, hasta el pago de las deudas al banco y el cobro de las indemnizaciones, pasando por la tramitación de las solicitudes de crédito y la elección libre de los insumos. Otros puntos estarían vinculados a los mecanismos de comercialización y a los "castigos" impuestos a los precios, y otros más -seguramente- al programa de inversiones públicas en obras y servicios. Finalmente, en la medida en que los ejidatarios trabajan parte de su tiempo como peones en las empresas vecinas, la determinación de los salarios y de las condiciones de contratación se tornan frentes cruciales de conflicto.

La *configuración social parcelaria* encubre una gran variedad de situaciones, además del hecho que las unidades que protagonizan este tipo de

producción suelen participar en una multitud de relaciones económicas de diversa naturaleza, por lo que pueden situarse, prácticamente, sobre todas las líneas de conflicto que ya se han delimitado. Su caracterización social y la falta de contrincantes fácilmente identificables dan a la dimensión territorial de sus confrontaciones una particular importancia.

Los subsistemas agrarios no sólo son campos de lucha; en ocasiones, ellos mismos se convierten en los objetos de enfrentamiento de las fuerzas vinculadas a los intereses locales por la imposición de tal o cual modelo de desarrollo regional. Presenciamos entonces los grandes momentos coyunturales de la historia de la región, en los cuales se replantea a través de la relación entre subsistemas, la vinculación global de la región con el entorno económico y político nacional.

NOTAS

¹ Definida como la confluencia de necesidades internas del capitalismo proyectadas como obligaciones impuestas al campesinado, y de las relaciones sociales específicas que movilizan las energías y los recursos campesinos, llevando compulsivamente a las unidades domésticas no sólo a trabajar sino a generar y transferir sobretrabajo para hacer frente a sus necesidades de reproducción. Véase M. PL. Martínez y T. Rendón "Las estrategias de reproducción de las unidades domésticas campesinas" en K. Appendini, *et al.*, *El campesinado en México: dos perspectivas de análisis*, El Colegio de México, 1983.

² Quiero reconocer, entre lecturas, discusiones y comentarios intercambiados informalmente, la influencia de ciertos planteamientos de Juan Carlos Marín, de Orlandina de Oliveira y del equipo Maricarmen Díaz Amador-Juan José Santibáñez-María Luisa Torregosa.

³ Los hermanos Carrera Torres y el general Cedillo operaban en las regiones cercanas de Ciudad del Maíz y Tula, y llegaron a ocupar o quemar Ocampo, Quintero, Nuevo y Antiguo Morelos, que son parte de la región actual del Mante. En estos municipios existen aún varios núcleos de población que se enorgullecen de haber sido fundados por Cedillo.

- ⁴ En la oficina de la Reforma Agraria en Tampico.
- ⁵ Durante muchos años, el rendimiento de fábrica superó los once puntos.
- ⁶ Llegaron a instalarse 42 despepitadoras entre González y Mante que fueron desmontadas y transportadas, en su mayoría, a otras partes de México y a América Central cuando tuvo que abandonarse el algodón entre 1970 y 1974.
- ⁷ La población urbana pasó de 23 000 habitantes en 1960 a 51 000 en 1970, aproximadamente, y la población del municipio de 50 000 a 82 000 en los mismos años.
- ⁸ A partir de 1960, los presidentes municipales dejaron de ser designados (de hecho) por la CTM y el sector popular del PRI tomó el relevo.
- ⁹ Un caso ilustrativo es el de Xicotécatl, la segunda localidad en importancia de la región, que padece, debido a su localización geográfica, de una dependencia extrema respecto de Ciudad Mante, y ha visto todos sus esfuerzos por obtener la construcción de otra vía de acceso frustrados por los intereses mantenses.

Capítulo 7

La organización del poder político a escala local: el caso de Nuevo Laredo, Tamaulipas

Roland Trabis
Credal

Introducción

Integrado en el marco de una tesis del Instituto de Altos Estudios de América Latina (París), sobre la originalidad fronteriza de Nuevo Laredo y el desarrollo de las maquiladoras, este texto trata, dentro de este enfoque general, de analizar la problemática a la vez típica y particular del poder local en esta ciudad.

Primero, trazando las grandes líneas de la vida sociopolítica de los municipios mexicanos en general, y de Nuevo Laredo en particular (la diferencia fronteriza); luego, dibujando el cuadro político específico de la ciudad: PRI, oposición, sindicatos (vida política fronteriza); y, finalmente analizando más hondamente las dos fuerzas dominantes de Nuevo Laredo: la familia Longoria y la CTM, con sus relaciones.

I- La "diferencia" fronteriza a nivel sociopolítico

Nuevo Laredo es una importante aglomeración urbana cuyo desarrollo ha estado estrechamente ligado a las relaciones con Estados Unidos de Norteamérica (comercio internacional, inversiones extranjeras, flujos demográficos binacionales, etcétera...). En consecuencia, amplios sectores de la burguesía y de las clases medias locales ven confundirse sus intereses económicos con la continuidad de las relaciones, las que, como ya hemos visto, reflejan la subordinación del lado mexicano al lado norteamericano. Las actitudes de desconfianza frente a los hombres impuestos por el poder central (en las administraciones o los aparatos políticos) y ante las medidas dictadas por éste, son frecuentes, y esto en razón de la convicción absoluta de que pueden existir incompatibilidades entre el interés nacional en un sentido lato y algunos intereses económicos locales. Los ejemplos

abundan: todo intento del Estado por reducir el nivel elevado de las importaciones que provienen de los Estados Unidos, provocará el descontento del *lobby* de los "agentes aduanales" (que están entre los más importantes empleadores locales), cuyas remuneraciones guardan relación directa con el mantenimiento a un nivel elevado del tráfico de importación. Toda tentativa de reducir la fuga de capitales desde México a Estados Unidos será extremadamente perjudicial para algunos sectores de la burguesía local que consideran más seguras y remuneradoras las inversiones realizadas en Estados Unidos.

Según el director de la Cámara de Comercio de Laredo, numerosas inversiones en el sector hotelero y en el parque industrial de esta ciudad han sido realizadas por mexicanos del otro lado. Por otra parte, en 1980 y 1981, las elevadas tasas para los depósitos en los bancos americanos, a las que se sumaba una tasa de inflación mucho más baja que en México, hacían excepcionalmente atractivos los depósitos en los bancos norteamericanos.

La política de restricción de las exportaciones de ganado a los Estados Unidos puesta en práctica por el gobierno mexicano para asegurar el aprovisionamiento nacional de carne bovina, encontró siempre la hostilidad de los ganaderos locales en razón de los precios más elevados que se obtenían de una manera más general en el otro lado de la frontera. El sector no desdeñable de la población local, cuyos ingresos dependen en una medida más o menos importante de las actividades "marginales" o "clandestinas" mencionadas en el párrafo precedente (en particular el contrabando) desconfiará de toda tentativa tendiente a "moralizar" la vida fronteriza o a controlar el flujo de mercaderías.

Precisemos para cerrar esta serie de ejemplos, que toda decisión del gobierno central en materia de comercio exterior, de modificación de la paridad monetaria, etcétera..., aunque sus efectos puedan ser "absorbidos" perfectamente por el conjunto de la estructura económica nacional, tendrá un impacto mucho más importante en la frontera, trastornando a veces la economía local. Las devaluaciones del peso, por ejemplo, (en 1976 o en 1982) se traducen en una caída brutal del poder de compra local (en razón del alto porcentaje de productos extranjeros en el aprovisionamiento local, ya sea en Nuevo Laredo -caso de los artículos "ganchos"- o en Laredo). Esta sensibilidad de la estructura socioeconómica local ante algunas decisiones del gobierno central, es tomada por la población como una demostración de la arbitrariedad del Estado central (aun cuando esas decisiones estén perfectamente justificadas por el interés nacional).

1. Fuerzas y límites de los partidos de oposición

El PAN (Partido de Acción Nacional) y el PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) son los dos únicos partidos de oposición que

localmente poseen un arraigo notorio. Aunque el PCM (Partido Comunista Mexicano) haya presentado un candidato en las elecciones municipales de 1980, sólo dispone, en la zona, de un puñado de militantes.

De una manera general, en Nuevo Laredo, así como en el conjunto de las ciudades de la frontera Tamaulipas-Estados Unidos, los partidos de oposición poseen una organización y un impacto electoral superiores a los que se dan a nivel nacional. Los ejemplos más notorios de esta fuerza son, sin duda, los éxitos electorales obtenidos con bastante regularidad por candidatos de oposición al PRI: en 1973 en Nuevo Laredo el PARM "conquista" la presidencia municipal, y en diciembre de 1980 en Matamoros la oposición (PARM, PAN y PCM) se lleva el ayuntamiento al término de una campaña electoral tensa y salpicada de incidentes (el día de las elecciones la ciudad fue dividida en zonas vigiladas por fuerzas militares provenientes de Monterrey).

Sin embargo, estos éxitos tienen un alcance limitado, no sólo en cuanto a la realidad política del conjunto del país, sino también con respecto a Tamaulipas. El dominio del PRI a nivel federal no puede ser cuestionado, y estos éxitos locales logrados por la oposición son en general precarios resultando, por ejemplo, muy fácil que el partido oficial "haga la vida imposible" a un equipo municipal de oposición por medio de su control del poder político y del control de la administración, lo que provoca, a más o menos corto plazo, su dimisión. Por otra parte, en razón de este dominio del PRI sobre todas las esferas de la vida política y social, a estos partidos les resulta difícil presentar programas de reformas concretas que puedan llevar a cabo; por lo cual, en el marco de las elecciones locales, las campañas electorales se basan esencialmente en las malversaciones reales o supuestas de las administraciones del PRI y en la reiteración de los temas generales del sustrato ideológico de esos partidos. La coalición de partidos de oposición en las elecciones municipales de Matamoros en diciembre de 1980 debe más su éxito electoral al pasivo de la administración del PRI precedente, que a la credibilidad de su programa o a la solidaridad de una alianza precaria (declaraciones de desconfianza mutua del PAN y del PCM en plena campaña electoral en la prensa local, estando como estaban -por cierto, contra natura- teóricamente unidos en esta coalición). En la misma fecha, las elecciones municipales en Nuevo Laredo terminan con el triunfo de la lista del PRI frente a una oposición dividida (listas del PAN, PARM, PCM y PPS) y sumergida en la logomaquia partidaria, a pesar de fuertes disensiones en el propio PRI (que salieron a la luz una vez asegurada la victoria electoral). Tampoco habría que hacer de los partidos locales de oposición, modelos de respetabilidad política: al PAN local se le asocia estrechamente con la defensa de los intereses de los círculos de negocios locales. Por lo demás, la historia de este partido testimonia su adhesión por lo menos parcial a las campañas más cuestionables orquestadas por la derecha mexicana más reaccionaria. Los partidos de oposición se benefician ante todo con los votos de electores que rechazan al PRI, y a pesar del deterioro de éste último, los partidos de oposición

(nacional o localmente) no parecen estar en condiciones de ofrecer soluciones de recambio con credibilidad en el marco de las instituciones existentes.

2. El PRI local y la gestión de la municipalidad

2.1. Una gestión cuestionable de los asuntos locales

A pesar de la existencia de una oposición relativamente fuerte, con algunos éxitos electorales, el poder político no deja de estar en manos del partido oficial. Apoyándose por un lado en un aparato de Estado poderoso y centralizado (que coloca a la municipalidad en una situación de dependencia financiera, tanto de las instituciones estatales como federales) y por otro lado en las estructuras semicorporativistas de las organizaciones sindicales ligadas a él, el PRI domina la vida política local.

Con excepción del intermedio parmista que hemos mencionado, son equipos del PRI los que se suceden en la presidencia municipal, y esto a pesar de los escándalos, a propósito del manejo de los dineros públicos por parte de la administración precedente, que estallan con regularidad una vez instalado el nuevo equipo municipal. El año 1980 no fue excepción a la regla, y muy poco tiempo después de las elecciones municipales se filtró a la luz pública un gran número de acusaciones sobre malversaciones por parte del equipo municipal anterior. En especial se le reprochó la no terminación de los trabajos de equipamiento de un parque de atracciones, pese a que los fondos necesarios para su realización habían sido afectados tres veces. La corrupción es moneda corriente en la frontera y parece muy difícil erradicarla, aun suponiendo que hubiera una voluntad real de las instituciones estatales para combatir este fenómeno. El acceso a un puesto de responsabilidad en la administración pública es muchas veces considerado como un medio para enriquecerse rápidamente; tales actitudes no dejan de tener consecuencias profundamente nefastas en la gestión de la municipalidad. La mayoría de los gastos o trabajos emprendidos por el municipio son de hecho susceptibles de ser interpretados en dos niveles diferentes: primero, el de su utilidad para la comunidad, y luego el de los diferentes intereses particulares que entran en juego, a menudo de manera más o menos clandestina... Y a veces la racionalidad de alguna decisión municipal sólo surge recurriendo al segundo tipo de lectura. Otro ejemplo de la irracionalidad de las decisiones municipales en cuanto al interés general, nos fue proporcionado por M.H. Quiñones, presidente de la Unión de Arquitectos de Nuevo Laredo. En 1979, para la construcción de un nuevo hospital de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la presidencia municipal decidió escoger terrenos situados en el centro-este de la ciudad; ahora bien, los servicios de la SSA constituyen la única posibilidad de acceso a la asistencia médica de los sectores más desprovistos de la población,

que en gran parte se concentran en núcleos urbanos marginales del oeste y del noroeste; totalmente excéntricos en relación con el centro de la ciudad y con la ubicación del nuevo hospital, lo que supone largos y penosos trayectos (en autobús o aun a pie) para quienes buscan asistencia o consulta, y considerables demoras en los casos de urgencia (ambulancias detenidas por la intensa circulación del centro de la ciudad). Si se hubiera pensado en primer lugar en los usuarios potenciales de este hospital, se habría ordenado su instalación en las proximidades de las zonas populares; sin embargo, lo absurdo de la ubicación sólo se explica si se tiene en cuenta el interés de algunos propietarios de terrenos del centro de la ciudad en venderlos a precio elevado. Resumió este arquitecto sus esperanzas en una frase lapidaria: "que roben, de acuerdo, pero por lo menos de una manera organizada".

2.2. El PRI local: la vida interna del partido y las articulaciones con las instancias superiores

En la tríada de organizaciones destinadas a asegurar el anclaje del PRI en la sociedad civil es, y con mucho, la CTM la que ocupa la posición dominante en Nuevo Laredo (la amplitud de los poderes políticos y económicos en manos de la jerarquía sindical local será abordada en detalle en el párrafo siguiente). Esta posición se debe, por cierto, al carácter esencialmente urbano del municipio, pero también a un buen número de circunstancias históricas que consolidaron la influencia de la CTM sobre los asuntos municipales. Existe el caso, a fines de los años cuarenta, del gobernador del estado de Tamaulipas que favoreció en las ciudades fronterizas de este estado (Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros) la implantación del sindicato oficial, e impuso, en el caso de Nuevo Laredo, el acceso a la presidencia municipal en 1949 del dirigente local de la CTM. Las consecuencias de estas decisiones se pondrán de manifiesto a largo plazo. Por una parte, todavía en 1980, y en el conjunto de estas ciudades fronterizas, la CTM está firmemente arraigada en el proletariado local y goza de un monopolio sindical cuasicompleto, caso único a lo largo de la franja fronteriza (desde Ciudad Juárez a Tijuana, la organización sindical es mucho más débil -hasta inexistente en Nogales en 1980- y se da el hecho de muy variadas organizaciones entre las que se encuentran muchos sindicatos "amarillos" particularmente en algunas "maquiladoras"). Por otra parte, finalmente, y en el caso de Nuevo Laredo, la influencia de la CTM en el seno de los sucesivos equipos municipales, se perpetuó a tal punto (en parte gracias a la sindicalización de los funcionarios municipales) que Luis Benedicto, autor de una monografía sobre Nuevo Laredo consideró que a partir de 1949 "se asistía al establecimiento de un sistema obrerista en todas las dependencias de la municipalidad". Si nacionalmente el PRI es con frecuencia presentado como una máquina de ganar elecciones, aletargándose entre elección y elección, queda claro, por una

parte, que en Nuevo Laredo la función de movilizar a las masas (por cierto poco motivadas en general) queda a cargo de la CTM con una relativa eficacia, y que por otra parte el sindicato, con sus numerosas ramificaciones en los diferentes sectores de actividad y su papel de proveedor de empleos, representa una estructura poderosa bien implantada en el contexto económico y social, que se revela como el canal privilegiado que permite al partido oficial perpetuar su dominio sobre la vida política local más allá de los instantes de movilización excepcionales que representan las elecciones.

II - Los límites de la impugnación política en el contexto fronterizo

Es difícil caracterizar brevemente la vida política en Nuevo Laredo; a guisa de conclusión provisoria nos contentaremos con insistir en los puntos siguientes: en Nuevo Laredo el modelo de dominación política, encarnado a nivel nacional por el PRI y las organizaciones que de él dependen, parece menos efectivo, lo que se traduce sobre todo en una oposición organizada relativamente vigorosa y, a nivel del propio partido oficial, por disensiones internas y relaciones a veces mediocres con las instancias superiores del aparato. Sin embargo, a pesar de esto, la sociedad local no parece capaz de generar en el terreno político una dinámica suficientemente poderosa y duradera, como para permitir a los intereses locales afirmarse con más fuerza frente a las coacciones impuestas por la metrópoli. Esta situación se explica en parte por los antagonismos existentes entre los diferentes estratos de la sociedad local, pero también de una manera estructural por la incapacidad de las formaciones sociales fronterizas para constituir un regionalismo auténtico: la reivindicación más extrema que podría ser hecha es la de una integración con los Estados Unidos. Pero entre esta última solución límite y la aceptación pura y simple del centralismo mexicano, las soluciones intermedias parecen poco creíbles. De hecho, la vida política fronteriza, en ebullición e irregularmente agitada por las críticas contra el poder central, no es más que la traducción a nivel político de los efectos desestabilizadores que ejerce sobre ella el país vecino y el tipo de lazos de vasallaje que se han instaurado entre los dos lados.

Además, el atractivo de los modelos culturales norteamericanos, ya sean introducidos por los medios de comunicación o que penetren gracias a las estrechas relaciones interfronterizas, acentúa las actitudes de rechazo frente a las normas nacionales, sobre todo con respecto al funcionamiento de las instituciones políticas. Nuevo Laredo, como la mayoría de las ciudades fronterizas, es tironeada, desgarrada entre dos espacios nacionales, y extremadamente sensible a las fluctuaciones o a trastornos económicos y políticos que afectan a los dos países. Justamente en este contexto inestable se edificaron las estructuras socioeconómicas

locales y de él tomó la aglomeración su dinamismo caótico. En la vida política esta contradicción se traduce en una impugnación, a veces vivaz, del sistema político mexicano, pero incapaz de ofrecer soluciones de recambio concretas en razón de la imposibilidad aparente de transformar de un modo radical la vida fronteriza, sin perjudicar a las bases mismas de su existencia.

III - Dos "poderes" locales

1. El "imperio económico" de los Longoria

El nombre de los Longoria es ante todo conocido en México en razón del Banco Longoria (red bancaria privada con una cincuentena de sucursales diseminadas a través del país) del que la familia es fundadora y principal accionista. Su sede social está en Nuevo Laredo y es el principal establecimiento bancario local. Es de suponer que constituía un lugar privilegiado para la regulación y el reciclaje de los movimientos financieros generados por la multitud de establecimientos que la familia posee y por las diversas actividades en las que tiene intereses. La nacionalización de la banca privada decretada por el gobierno mexicano en septiembre de 1982 sin duda quebró, en cierta medida, la estructura del patrimonio de la familia Longoria, pero si se considera la voluntad del gobierno mexicano por un lado de indemnizar a los accionistas desposeídos, y por otro de dejar al margen de la nacionalización la participación de los bancos en la industria, el comercio y los servicios, no se trata probablemente de un golpe fatal. En el estado de Tamaulipas, la familia Longoria controla la industria del sorgo (gracias al control que ejerce sobre la primera transformación del producto por medio de su red de despepitadoras de sorgo), posee así mismo redes de distribución de automóviles y de cervezas. En Nuevo Laredo mismo, además de estas últimas actividades, los Longoria poseen un gran número de restaurantes y hoteles (o moteles) entre los más lujosos de la ciudad, así como un vasto patrimonio inmobiliario (terrenos y edificios). Este último patrimonio, heredado de las actividades pasadas de la familia, hasta 1980 no había sido objeto de inversiones ambiciosas: algunos locales industriales desafectados fueron alquilados a empresas (una maquiladora ocupa los locales de una antigua fábrica de muebles) y terrenos sin cultivar del oeste de la ciudad fueron divididos en parcelas y vendidos a medida que la población se extendía. Entre 1980 y 1981 tomó forma un proyecto mucho más ambicioso luego de tratos entre los Longoria por un lado y bancos norteamericanos y la firma de automóviles General Motors, por el otro. Este proyecto, en vías de realización, prevé el equipamiento de un vasto parque industrial sobre terrenos pertenecientes a los Longoria por lo que éstos últimos pasarán a ser los principales inversionistas locales en un proyecto que -a decir de sus promotores- iba a transformar Nuevo Laredo en ciudad industrial.

Otra característica -y no de las menos notables- del imperio económico de los Longoria está representada por los depósitos e inversiones realizados del otro lado de la frontera. Esta extensión de los "negocios" familiares al otro lado resulta tanto más fácil desde que, al igual que numerosas familias de la burguesía fronteriza, el "clan" Longoria tiene una rama familiar en Estados Unidos. Un gran número de inversiones fue realizado en los parques industriales de la ciudad de Laredo (tiendas y depósitos construidos para hacer frente al *boom* del comercio de *import-export* entre 1977 y 1980).

2. *Las raíces del poder sindical*

Ya hemos insistido en el papel determinante ejercido en la vida política local por la Federación de Trabajadores de Nuevo Laredo (FTNL-CTM); a continuación serán bosquejadas las "líneas de fuerza" de la implantación de la organización sindical dentro de la sociedad local. Pero antes debemos precisar que el poder del sindicato reside más en su influencia en ciertas actividades estratégicas a nivel local y en su situación de monopolio (no hay organizaciones sindicales competidoras) que en el número de sus adherentes (no existen fuentes fidedignas para determinarlo): el predominio en Nuevo Laredo de las actividades del sector servicios y la existencia de un amplio "sector informal" llevan a una dispersión de la mano de obra que es poco favorable a la sindicalización masiva. Agreguemos finalmente que las estructuras propias del sindicalismo mexicano y la situación de Nuevo Laredo (ciudad fronteriza donde abundan los negocios ilegales pero fructíferos), dan a la jerarquía sindical local un sabor muy particular, extraña mezcla de una burocracia sindical como la que existe en los países socialistas y de una organización "a la italiana".

En el curso de una entrevista, el responsable de las "relaciones públicas" de la FTNL nos indicó, de una manera bastante esquemática, cuáles eran las secciones sindicales más importantes de la CTM local; en primer lugar estaban las de las diversas administraciones ("gobierno") y muy particularmente el personal municipal ("cabildo") y el de las aduanas; venían en seguida las secciones de los trabajadores de las maquiladoras, trabajadores de restaurantes y de hotelería (meseros) y finalmente trabajadores de la construcción (albañiles). Según este responsable sindical, la mayoría de los puestos clave de la jerarquía sindical era reservada para hombres surgidos de las secciones del "cabildo" y sobre todo de la aduana; este tipo de reclutamiento de las élites sindicales se explicaría por el "muy bajo nivel de educación de la mayoría de los trabajadores en las otras secciones sindicales" que no permitiría extraer de sus filas un número de cuadros sindicales que tuviera relación con la importancia numérica de esas secciones. La validez de estos argumentos nos parece en parte dudosa; aun sin insistir sobre la poca importancia que se le da a la democracia sindical,

encuesta que a través de cuestionarios se realizó entre el personal de maquiladoras (una de las secciones sindicales más importantes) reveló un nivel educativo bastante elevado del personal obrero. Los motivos de esta estructura jerárquica particular del aparato sindical deben ser buscados en otra parte; sobre todo en el hecho de que las secciones del "cabildo" y de las aduanas son los principales pilares en términos estratégicos de la organización sindical local. A través de la primera se asocia estrechamente a la gestión municipal y a través de la segunda se asegura cierto control sobre el sector dominante de la economía local, el sector de *export-import*, y más precisamente sobre el fructífero tráfico de contrabando. La importancia económica y también estratégica para el sindicato del control de la aduana se comprenderá mucho mejor con algunos ejemplos concretos: el sindicato posee un medio de presión excepcional sobre los numerosos comerciantes y pequeños industriales locales que recurren a importaciones de mercaderías no declaradas, que provienen del lado norteamericano, esto gracias a la "benevolencia" (interesada) de las autoridades aduaneras, benevolencia que podría ser interrumpida en caso de conflicto con el sindicato. Siempre en el mismo orden de ideas, en ocasión de producirse una serie de disputas entre direcciones de maquiladoras y el sindicato a principios de los años setenta, éste utilizó su influencia en el seno de la aduana para demorar los trámites que debían cumplir diversos productos y materias primas que importaban esas empresas. En otra ocasión (1975-1976, cuando cerraron grandes maquiladoras de Nuevo Laredo y un conflicto opuso a la base obrera con la jerarquía sindical), el sindicato por lo menos facilitó la "mudanza" discreta hacia Estados Unidos de las herramientas y máquinas de maquiladoras que habían decidido cerrar para eludir el embargo legal que les había sido impuesto sobre esta maquinaria (para garantizar el pago de salarios no vertidos y de deudas ante la seguridad social). En razón de este tipo de intervenciones del sindicato no resulta difícil comprender la actitud de las direcciones de las maquiladoras actuales (colaboración con el sindicato mientras no haya exigencias desmesuradas) que tienen conciencia que todo enfrentamiento con éste puede sobrepasar el marco restringido del lugar de trabajo.

Mencionemos para terminar algunos ejemplos suplementarios de la tela de araña que el sindicato logró tejer extendiéndose a las actividades locales más diversas:

— La sindicalización del personal del departamento de "Sanidad" le permite controlar el "sector del vicio" local (gracias a la renovación de los certificados de salubridad acordados a los despachos de bebidas y restaurantes y gracias a la inspección sanitaria de la zona de tolerancia) y participar así de los beneficios que resultan de esas actividades.

— Los trabajadores de la construcción constituyen uno de los sectores que aportan más efectivos a la federación CTM local. Puede comprobarse allí un extraño fenómeno de nepotismo: dos de las empresas de construcción locales son propiedad de parientes cercanos del secretario

general del sindicato. Esto explica, quizá, porqué a estas empresas se les confió la mayor parte de los trabajos del complejo habitacional Infonavit (alojamiento para los asalariados).

— A fines de 1980 y principios de 1981, los trabajos de construcción del hipódromo que estaban realizándose en Nuevo Laredo, fueron interrumpidos durante varios meses por una huelga de los trabajadores de la construcción, que estalló porque las exigencias del sindicato en materia de salarios y mejoras en las condiciones de trabajo fueron juzgadas inaceptables por los empresarios. El trabajo se reanuda en febrero de 1981 sin que esas reivindicaciones hayan sido aceptadas, lo que parece indicar un fracaso de la lucha de los trabajadores y de la jerarquía sindical que había inspirado ese movimiento de huelga. En realidad se trata por cierto de un fracaso para los primeros (que fueron manipulados por el aparato sindical) pero no para la segunda: el verdadero origen del conflicto residió en el deseo del secretario general del sindicato de reservar las concesiones de los expendios de bebidas y alimentos que rodeaban al hipódromo para amigos y relaciones personales. Una vez que él obtuvo esto, el conflicto dejó de tener razón para la jerarquía sindical.

Estos pocos ejemplos tienen por finalidad subrayar la especificidad de la organización sindical local y demostrar en particular que sería insuficiente tratar de explicarla por medio de criterios únicamente sindicales o aun políticos. Estamos en presencia de una estructura poderosa, bien arraigada a varios niveles de la sociedad local, que dispone de un poder político decisivo, organización que la jerarquía sindical supo utilizar para el mejor beneficio de sus intereses económicos.

3. Las modalidades de la colaboración entre los dos poderes

Hay, pues, en Nuevo Laredo coexistencia de dos “poderes”, el primero descansa esencialmente en una diversificación de inversiones en los sectores más rentables de la economía fronteriza, y el segundo en la colusión, típica de la estructura sociopolítica mexicana, entre las esferas sindicales y políticas. Esta dualidad de poderes funciona, aparentemente, sobre la base de una especie de reconocimiento mutuo de los respectivos dominios que están vedados para el otro, absteniéndose el grupo Longoria de tomar posiciones políticas demasiado intempestivas, contrariamente a lo que hacen muchos representantes de la burguesía fronteriza violentamente hostiles al PRI y sobre todo a la CTM, al tiempo que la jerarquía sindical se abstiene de perjudicar los negocios del grupo Longoria, no presionándolo sindicalmente por medio de los empleados que trabajan en las diversas sociedades y empresas del grupo (en las que “hay obreros que trabajan desde hace diez años con contratos renovables cada 28 días”).

Esta aparente disociación satisface a las dos partes interesadas, por un lado el sindicato que no puede ser acusado de “ponerse al servicio de

los intereses del sector privado", y por el otro los Longoria que administran sus negocios sin comprometerse "a los ojos de las clases medias y de la burguesía local" con una clase política y sindical corrupta. Sin embargo, la realidad es un tanto más compleja y no es nada difícil encontrar quien afirme -este rumor es por naturaleza incómodo de verificar- que la paz social de la que gozan los establecimientos del "clan Longoria" debe mucho a la benevolencia (gratificada) de la jerarquía sindical. Un ejemplo casi simbólico de la solidaridad entre los dos poderes en momentos de grave crisis social será proporcionado por la anécdota siguiente: en 1974, en el momento más crítico del movimiento de huelga en las maquiladoras de Nuevo Laredo, el "comité de recepción" que esperaba al gobernador del estado en el aeropuerto local estaba compuesto, además del presidente municipal y del comandante de la guarnición local, por Octaviano Longoria (hijo) y Pedro Pérez Ibarra (secretario general de la FTNL).

Estos lazos discretos de solidaridad entre las dos estructuras de poder parecen dar lugar, desde 1980, a una colaboración mucho más estrecha, desde el momento en que los Longoria deciden, al parecer, apostar en favor del porvenir industrial de la ciudad (construcción del "Parque Industrial Longoria" -en la que participan otras firmas privadas mexicanas-destinado, con prioridad, a atraer maquiladoras). El carácter ambicioso de las inversiones en curso y el proyecto de crear miles de empleos en el sector industrial, implican en efecto un acuerdo con el sindicato local que no podría permitir la creación en Nuevo Laredo de una importante concentración obrera fuera de su control. Por otra parte, el balance de las relaciones patrón-sindicato en las maquiladoras, durante los años posteriores a 1976, es generalmente juzgado como positivo por las direcciones de las empresas que ven hoy en el sindicato a un colaborador útil que, si por un lado limita la libertad de acción de las empresas, por el otro ha logrado mantener una paz social casi absoluta en las maquiladoras en el curso de los cinco últimos años.

Conclusión

Esta descripción bastante esquemática permite apreciar cómo las clases dirigentes de Nuevo Laredo (desde la burguesía local hasta los personajes políticos y sindicales), maniobrando en sectores ampliamente autónomos de la sociedad local, son a pesar de todo solidarias si sus bases son cuestionadas y hasta pueden superar un cierto número de contradicciones y lograr una colaboración bastante estrecha si se les ofrecen perspectivas nuevas permitiéndoles, ya sea consolidar y ampliar su dominio, ya sea acrecentar sus ganancias.

La relación entre sistema político municipal y sistema fronterizo resulta interesante en dos sentidos: por su importancia económica y social

y por su característica vinculación compleja. Toda una dialéctica se establece entre el “espacio receptor” municipal y la frontera (las maquiladoras concretamente). Queda claro que el espacio receptor no es un espacio abstracto o neutro; mientras sufre alteraciones por la actividad maquiladora (evolución del empleo, flujos financieros, emergencia de un nuevo pauperismo) ejerce un determinante efecto de retorno sobre las características mismas del sector: ilustración típica del doble viso, endógeno y exógeno, tradicional del poder municipal. ¿Del poder municipal mexicano o de cualquier poder municipal?

Capítulo 8

Poder y contrapoder en el Istmo de Tehuantepec

Marie-France Prévôt-Schapiro
y Hélène Rivière d'Arc
Credal

I - Antes de 1970

Hasta la Independencia, la región de la costa del Pacífico en el Istmo de Tehuantepec fue poco controlada por el poder colonial. Con excepción de la ciudad de Tehuantepec, que fue el centro de los servicios administrativos y religiosos, las concentraciones pequeñas de población permanecían como rancherías indígenas. Entre éstas, Juchitán se confirmó progresivamente como la más dinámica en lo que respecta a la organización del espacio y como lugar de concentración de la cultura zapoteca, en un doble movimiento de oposición; al poder colonial representado por Tehuantepec y de rechazo de otros grupos étnicos en los límites de su territorio.

A partir de la Independencia, la historia que hoy reivindica la oposición local, toma un nuevo aspecto. Durante todo el siglo XIX se manifiesta por repetidas rebeliones contra el poder central que pretende constituir un Estado nacional e imponer sus nuevas reglas con más fuerza que en el pasado. Hoy es tradicional recordar a José Che Gorio Melendre, quien a principios del siglo XIX fue defensor de la explotación colectiva de las salinas del Istmo y a Che Gómez, quien dirigió el movimiento armado contra el Porfiriato en los primeros años del siglo XX. Algunos otros movimientos son parte del contexto general mexicano, como la lucha contra los franceses, el apoyo fallido a Juárez, y la participación en la Revolución que originó el surgimiento del general Heliodoro Charis, personaje controvertido dentro de la oposición y de quien sus descendientes directos, divididos políticamente, buscan retomar la herencia política; hombre político que, sin embargo, en una primera etapa preconizó la autonomía territorial del Istmo y después de la Revolución se transformó en un cacique tradicional.

A principios de los setenta, cuando inicia nuestro análisis, el poder tradicional se manifiesta por la influencia de los caciques, que controlan

tanto grandes superficies de tierra para la ganadería extensiva como circuitos del comercio mayorista. En el ámbito político, por su poder fundado en el clientelismo, los caciques son los relevos locales para el PRI y en sus familias se escogen los candidatos para presidente municipal y diputados. En este contexto, se hace notar el particular papel que desempeñan los comerciantes sirio-libaneses, que han utilizado su poder financiero para integrarse al juego político. En la víspera de los setenta, el control que a través del cacique de Ixtepec ejercía el grupo sirio-libanés, originó odios y racismo, que se manifestaron en una oposición incipiente al PRI. Sin embargo, después de dos o tres generaciones, estas familias se han integrado a la sociedad local en la medida en que han adoptado determinados comportamientos, por ejemplo, hablar el zapoteco o entenderlo y ocupar un lugar en la burguesía local.

En esta década, estas formas de poder son abiertamente cuestionadas: los conflictos por la tierra, las divisiones en el PRI, el surgimiento de una afirmación cultural por medio de las revistas y de la Casa de la Cultura, originaron el nacimiento de disputas y alianzas que trastornaron en particular la vida política local especialmente en Juchitán. Estos trastornos son inseparables del aceleramiento de la integración regional al contexto nacional.¹

II - *Las apuestas actuales de los poderes locales*

Para ubicar las fuerzas que actualmente están presentes en la región, es necesario tomar en cuenta tres nuevas dimensiones. Por una parte, la integración económica de la región en el contexto nacional; por otra, las grandes inversiones industriales del gobierno federal (refinería, industria agroalimentaria), y por último, los intentos de modernización agrícola por medio de la irrigación (distrito de riego número 19), la expansión del crédito y la introducción de nuevos cultivos. La región del Istmo se presenta como una región principalmente regida por actividades comerciales y agrícolas, a pesar de la importancia de las inversiones petroleras en Salina Cruz. Los poderes que están en juego, ya sean "modernos" o "tradicionales", giran en torno al control de la tierra y a los medios de producción con los que está vinculada, y más hacia la fuente de producción de la materia prima que hacia la de productos elaborados, estando esta última, generalmente, en manos de empresas públicas. Lo anterior no significa que el establecimiento de la refinería de petróleo no haya tenido un impacto regional; al contrario, muchos de los trabajadores de los municipios del Istmo fueron atraídos por la demanda de mano de obra que se manifestó sobre todo durante la construcción de la refinería.

Segundo efecto: la falta de infraestructura y de canales comerciales para algunos productos alimenticios en Salina Cruz, convertido ya en la mayor concentración de población, permitió a Juchitán desarrollar su papel tradicional de mercado regional, ilustrando el papel dual de los grandes proyectos petroleros, espejismo de prosperidad y agresión a la coherencia

regional en todas sus dimensiones.

Las apuestas del poder están relacionadas con la modernización agrícola y giran alrededor del control del agua, del crédito y del encuadramiento de los productores, por los funcionarios públicos (técnicos), y por las organizaciones profesionales que están ligadas al PRI (CNPP, CNC, CCI). Entre los intereses de estos grupos pueden surgir diferencias, pero su adhesión al sistema permite que ellas se discutan en su interior. En cambio, esta modernización se analiza en términos completamente diferentes por el movimiento de oposición, la Cocei, que cuestiona violentamente la distribución del agua y el crédito, exigiendo su mejor y más justa repartición. Sin embargo, al contrario de la CNPP, CNC, etc., que son los interlocutores reconocidos a través de sus líderes, la Cocei, cuya existencia institucional no se reconoce, a pesar de haber ocupado la presidencia municipal, saca su fuerza de la movilización permanente de su base.

Las dependencias del gobierno federal encargadas de ejecutar los programas establecidos a nivel nacional (programa para el arroz, para la caña de azúcar, para el sorgo, etc.) obviamente deben, para aplicarlos, establecer alianzas y constituir bases sociales y territoriales, con el apoyo de numerosos intermediarios locales. Cabe notar que el poder económico de estas dependencias les da capacidad suficiente para escoger y privilegiar a sus asociados.

III - *Los agentes y los actores de los poderes locales*

Los agentes de la modernización que están presentes en el Istmo son la SARH, con sus dos dependencias, una que se encarga de la agricultura de *temporal* (distrito número 4) y la otra de la agricultura de *riego* (distrito número 19), el Bancrisa, la Anagsa, los ingenios, en particular el López Portillo y la empresa Pronagra, cuyo papel parece haber disminuido considerablemente en los últimos años. En principio, la función de estos organismos, tanto en el Istmo como en otras zonas, debe limitarse al desarrollo agrícola desde el punto de vista de la integración regional en la economía nacional. Como en otros lados, también se le da prioridad a la introducción de nuevos cultivos que tienen mayor valor agregado, al aumento de la productividad y a la incorporación de nuevas tierras mediante el desmonte, criticando lo que consideran mentalidad arcaica de los campesinos. Entre los técnicos de nivel medio, las condiciones específicas del Istmo, tanto desde el punto de vista natural (la salinidad de los suelos, los vientos, la sequía y la mala utilización del agua) como desde un contexto social y étnico que conocen mal, e incluso que desprecian, crean una actitud de fatalismo y de abandono. Alegando bajos salarios y obstáculos burocráticos, tienden a acomodarse con la rutina o a dedicarse a la administración de sus propios intereses. En cuanto a los puestos de dirección, los responsables más bien apoyan el juego político que ejercen ciertos grupos de productores a través de sus líderes, o incluso promueven su creación (de hecho ellos

contribuyeron a la aparición de la CNPP en los setenta, que constituye actualmente un componente esencial del poder político local).

En una primera etapa, la intervención de las instituciones se caracteriza por conquistar la adhesión de los líderes. Los conflictos más fuertes y el fenómeno de acaparamiento se localizan en las tierras de riego, y es aquí donde los representantes de las instituciones ejercen su poder de selección por medio de la asignación de agua y del otorgamiento de crédito para determinados cultivos o para la ganadería. Sin querer insistir sobre las secuelas ocasionadas por el distrito de riego, ya que han sido bien descritas por Arturo Warman, y que se agravan por la gran demanda de agua por parte de la refinera de petróleo, es necesario insistir sobre el proceso de selección que opera en la distribución de agua, para determinados productos y productores. Durante los años 1975-1979, la prioridad la tuvo el arroz y la organización de los productores para la exportación. Pero el programa del arroz no era de consideración; rápidamente declinó, por razones como la salinización de los suelos, la sequía, el retiro de Pronagra, corrupción, conflictos entre productores, etc., al mismo tiempo, se decidió la construcción del ingenio, con capacidad de 6 000 toneladas por día, con una zona de abastecimiento de 15 000 hectáreas de superficie. Aun hoy, la zona azucarera está muy lejos de alcanzar sus objetivos; sin embargo, junto con la ganadería, acapara una gran parte del agua disponible y de los medios adecuados para canalizarla. En lo que se refiere al crédito, la mayor parte se destina al sistema del ingenio, mientras que el resto, controlado por Bancrisa, se destina al arroz, maíz, ganadería y actualmente, en menor proporción, al sorgo.

Estos nuevos cultivos han ocasionado una disminución en la producción del maíz, no solamente a causa del aumento de la superficie destinada a la caña de azúcar en detrimento de la del maíz, sino también porque éste es cada vez menos rentable; en efecto, se presentan dificultades para obtener crédito, tiene bajo precio de garantía y la monetarización sustituye al autoconsumo. Se evoca aquí el problema del maíz porque es una de las piezas clave en el conflicto político local. Tres organizaciones profesionales ligadas al PRI comparten ese papel de asociados y sirven de trampolín para el control político local:

1) La CNPP, cuya existencia es contradictoria, ya que según la Promotoría Agraria, con excepción de algunos ejidos, el estatuto de las tierras es comunal. Sin embargo, esta organización es la más influyente, tanto a nivel político a través de sus líderes, como por la aprobación de parte del ingenio. La base de su territorio se sitúa en Espinal, por ser el núcleo fuerte de las tierras azucareras. Al reconquistar el PRI la presidencia municipal de Juchitán se abre una delegación local en la ciudad y penetra al ayuntamiento a través de su principal dirigente.

2) La CNC, que está más identificada con la tradición del discurso priista, es más regionalista pero también más burocrática; ha permanecido al margen del sector azucarero. Sin embargo, debido al conflicto en los productos agrícolas (antagonismo caña de azúcar-maíz) el PRI local ha tratado de recuperar a través de ella a los campesinos productores de maíz

que han sido movilizados por la Cocei. Por lo tanto, las divergencias sobre los productos agrícolas que han sido reconocidas por el actual presidente municipal, deben ser tratadas en el interior del PRI con el fin de recuperar el terreno ocupado por la Cocei.

3) La tercera organización, que es la CCI, surgió en la época de Echeverría. A pesar de que no ha pretendido negar su posición populista, no tiene fuerza institucional ni económica y tampoco una verdadera capacidad de movilización. De esta manera, la CCI ha quedado atrapada en una disputa demasiado radical y no ha sabido imponerse.

En consecuencia, el PRI local ha tenido que hacer, si no un cambio de los políticos, sí reforzar sus organizaciones, de las cuales los dirigentes desempeñan la doble función de controlar los medios de producción y de imponer el orden político, sin titubear al tener que utilizar la intimidación.²

IV - Resistencia y contrapoder

El conflicto político y el desafío electoral han tomado una dimensión particularmente intensa en el Istmo a causa de la capacidad de movilización que ha mostrado la Cocei, la cual rompió con el tradicional juego político y electoral local, colocándose decididamente, al margen del PRI, al que toma como blanco y lo hace responsable del aislamiento actual de la sociedad, de la explotación de las clases dominadas y causante de un sistema pervertido.

Además de que su análisis se basa en la dinámica histórica del capitalismo, por medio de la concentración de los medios de producción con sus consecuencias y la explotación de los más pobres por los acaparadores, el proyecto de la Cocei comprende un cambio de la sociedad, pero apoyado en el contexto local de los valores tradicionales de las comunidades indígenas, que se consideran antagonistas al sistema de acumulación capitalista, que los desvía. En su discurso y su ideología se hace simultáneamente una integración de la dimensión étnica y de la lucha de clases. Al mismo tiempo en que se desarrolla este análisis, la Cocei llevó a cabo acciones concretas de demanda sobre problemas locales; sus blancos fueron las personalidades e instituciones implicadas directamente en los problemas de la tierra. Sin tener base institucional, logró controlar el Comisariado de bienes comunales, hasta que en las elecciones de 1978, se suprimió el puesto a causa de la violencia de los conflictos. En ausencia de un comisario de bienes comunales, la banca se vio obligada a reconocer, para el otorgamiento de créditos, una cierta legalidad a los grupos aglutinados por la Cocei, de la misma manera en que se consideran los grupos manejados por la CNC. De esta manera, la Cocei se constituye como verdadera oposición, capaz de presionar a las instituciones, a pesar de su desconocimiento como organización oficial, por lo que su imagen es siempre denunciada como subversiva.

Los grupos de campesinos que la Cocei organiza son principalmente pequeños productores de maíz, ya que desde sus orígenes, criticó insisten-

temente la "trampa" que significaban los cultivos comerciales (inclusive el arroz) que se exportan hacia otras regiones y esclavizan a los pequeños campesinos, al banco y a la fábrica, obligándolos incluso a vender sus parcelas (convirtiéndolo en "peón" de su propia tierra). La Cocei es partidaria del desarrollo regional autocentrado, de los cultivos para consumo local y de la producción colectiva, denunciando las medidas de exclusión en la asignación de agua y crédito, dictadas por el banco y la SARH.

Si se insiste en la fuerza del movimiento campesino se debe a que nace en una región en la que predominan las actividades agrícolas. Sin embargo, en una ciudad de 80 000 habitantes, las actividades agrícolas no son las únicas, ya que también existen empleados, desempleados, artesanos domésticos, asalariados de empresas pequeñas y jóvenes sin trabajo, que se han identificado con la lucha de la Cocei. Aun después de la recuperación del ayuntamiento de Juchitán en 1983 por el PRI, los medios de presión que la Cocei utiliza continúan siendo eficaces. Sin embargo, surge la pregunta sobre el significado que, en términos de poder, representa la conquista del ayuntamiento por la Cocei. En primer término, significa un dominio, en diferentes niveles, del territorio municipal, por ejemplo, la plaza, la ciudad, las agencias municipales; en segundo lugar, el reconocimiento oficial por su alianza con el PSUM; en tercer lugar, para la izquierda intelectual mexicana, el modelo utilizado. No obstante, todas las acciones que la Cocei emprendió tuvieron que acompañarse de movilizaciones; por esto mismo, aún no es verdaderamente reconocida por el PRI, a pesar de que el municipio es el único poder en el sistema en el que la oposición puede obtener victorias. En efecto, el espacio político como lo define el PRI, no admite una oposición que considera subversiva por "naturaleza" y que debe por lo tanto desaparecer.

Además el apoyo de su base social y cultural, la Cocei obtuvo respaldo de las autoridades religiosas de la diócesis de Tehuantepec, aunque éstas se abstuvieron de intervenir directamente. Es interesante verificar que el movimiento de las comunidades de base ha favorecido con su acción y ha circunscrito su territorio, a las comunidades indígenas de la sierra y a los grupos de inmigrantes de Salina Cruz. Estos aspectos merecen ser tratados en otro análisis más profundo del movimiento.

Conclusión

En lo que se refiere al territorio, el PRI reconquistó en Juchitán el espacio que simbólicamente representa la plaza de la ciudad, desocupándola de vendedores, que son símbolo permanente, ante las puertas del ayuntamiento, del apoyo popular a la Cocei. El PRI pretende desarrollar, en este espacio reconquistado, actividades culturales con sus colores, para rivalizar con la casa de la cultura, que conserva su independencia.

Sin lugar a dudas, la estructura del espacio urbano refleja el doble poder que está presente en Juchitán. Si la Cocei obtiene apoyo en las

numerosas agencias rurales de la región, también está presente a través de la organización de comités de barrios pobres del sur de la ciudad, en los que generalmente se encuentran campesinos, pescadores, artesanos, etc.

Una de las características de la Cocei es su arraigo, en todos los aspectos, a la región; sin embargo, el aceleramiento de la crisis general mexicana, que tiene repercusión en Juchitán como en otros lados, lleva a la Cocei a un movimiento de resistencia o de reivindicación dirigido contra el poder federal; a esto se debe su participación en la Coordinadora Plan de Ayala y en la marcha hacia la ciudad de México, en donde se encontró con el Frente del Sureste.

NOTAS

¹ M.-F. Prévôt-Schapiro y H. Rivière d'Arc, "Les zapotèques, le PRI et la Cocei, affrontements autour des interventions de l'Etat", *Amérique Latine*, septiembre de 1983.

² Durante los acontecimientos de la Ventosa, el futuro presidente municipal y el futuro diputado se presentaron al lado del ejército, acompañados de dos de los principales líderes azucareros de la CNPP.

BIBLIOGRAFIA

- AUBAGUE L., 1981 - "Discurso político, utopía y memoria popular en Juchitán", IIS-UBAJO, 67 p. (mimeografiado).
- BRASSEUR DE BOURBOURG (sacerdote), 1862 - *Voyage sur l'Isthme de Tehuantepec, dans l'état de Chiapas et la république de Guatemala, exécuté dans les années 1859 et 1860*, Arthus Bertrand éditeur.
- DE LA CRUZ V., 1983 - "Rebeliones indígenas en el Istmo de Tehuantepec", *Cuadernos Políticos*, 38, octubre-diciembre.
- MARTINEZ LOPEZ F., 1981 - "El crepúsculo del poder: monografía de Juchitán de Zaragoza", IIS-UBAJO (mimeografiado).
- MONSIVAIS C., 1983 - "Crónica de Juchitán", *Cuadernos Políticos*, 37, julio-septiembre.
- PETERSON ROYCE A., 1975 - *Prestigio y afiliación en una comunidad urbana: Juchitán*, SEP/INI.
- PREVOT-SCHAPIRA M.-F. y H. RIVIERE D'ARC, 1983 - "Les zapotèques, le PRI, la Cocei: affrontements autour des interventions de l'Etat dans l'Isthme de Tehuantepec", *Amérique Latine*, julio-septiembre.
- 1984 - "Las inversiones públicas y la región: el Istmo de Oaxaca", en *El puerto industrial de Salina Cruz, Oaxaca*, seminario franco-mexicano, julio de 1982, Ed. Instituto de Geografía, UNAM-Credal/CNRS, México.
- TUTINO J., 1981 - "Rebelión indígena en Tehuantepec", *Cuadernos Políticos*, 24.
- WARMAN A., 1972 - *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, Editorial Tiempo Nuevo.

Capítulo 9

Estructuras de poder en comunidades de Morelos¹

Roberto Varela
UAM-Iztapalapa

I - Introducción

El objetivo de este trabajo es hacer un análisis comparativo de las estructuras de poder de siete comunidades del estado de Morelos cuyas poblaciones variaban en 1970 entre los 1 200 y 7 000 habitantes. Pretendemos hacer una comparación sincrónica, es decir, tratamos de construir un modelo sobre la secuencia de la estructura de poder del conjunto de comunidades como se presentaba en los años setenta. Hemos omitido en este trabajo el análisis comparativo de la *evolución* de las estructuras de poder de cada una de las comunidades. El análisis evolutivo tendría que tener como punto de partida, al menos, los inicios de la reforma agraria en la zona (años veinte), época en que comienza la etapa de reconstrucción del estado de Morelos, ya que éste se vio afectado profundamente por la revolución de 1910: advertimos en los censos oficiales la disminución en un 42.40% de la población total del estado entre 1910-1921, la paralización o destrucción de las actividades agrícolas e industriales especialmente la referente a la industria azucarera, y la desarticulación de localidades del contexto nacional o estatal. A partir de los años veinte comienza a incrementarse la población; la actividad agrícola e industrial se reanima y alcanza volúmenes superiores a los logrados antes de la revolución. El peso del gobierno federal y estatal se hace sentir cada vez más fuerte en las comunidades.

El marco explícito teórico que hemos empleado para elaborar nuestro material etnográfico es el expuesto por el profesor Richard N. Adams (1975; 1978), quien arguye convincentemente que las sociedades humanas, bajo varios aspectos, pueden considerarse como sistemas abiertos y estructuras disipativas lejos del equilibrio termodinámico cuyo mantenimiento y conservación requieren de un cierto nivel de entrada y conversión constante de flujos energéticos a través de un mecanismo autoorganizativo. Un incremento significativo de estos flujos energéticos en el sistema causará un

proceso estocástico de oscilaciones hasta la aparición de una nueva estructura disipativa más compleja. Estas estructuras disipativas -las sociedades humanas- están sujetas a la segunda ley de la termodinámica al actuar como mecanismos continuos de conversión energética en entropía: más aún, son estructuras altamente consumidoras y derrochadoras de energía.

La especie humana ha estado en continua expansión y lo ha efectuado siguiendo la ley de Lotka: las sociedades que han sido capaces de captar más energía en su sistema han sobrevivido y lo han hecho a expensas de las que han captado menos. Ante el principio de la selección natural, la especie humana ha reaccionado con la sobrerreproducción y el desarrollo de la tecnología. La expansión incesante de la especie ha originado el surgimiento sucesivo de estructuras disipativas más complejas con base en el incremento *per capita* del procesamiento de energía en sus sistemas. Pero esta expansión no sólo significa que la nueva estructura disipativa procese mayor energía, sino también que el costo energético de producción, es decir, la energía necesaria para operar los *trigger mechanisms* del sistema, crezca desproporcionadamente respecto a la producción total. En este proceso se da, como consecuencia directa de la ley de Lotka y del principio de la selección natural, una concentración de controles energéticos en los niveles superiores del sistema: la concentración de controles significa, a su vez, centralización del poder.

La región o regiones de nuestro estudio se encuentran en el estado de Morelos. Podemos dividir las, en términos geográficos, en tres regiones o subregiones, aunque no estén muy distantes entre sí. La primera se ubica en la parte noreste del estado y comprende dos municipios cuyas cabeceras municipales están entre los 1 941 m. sobre el nivel del mar (Ocuituco) y los 2 200 (Tetela del Volcán). Para el propósito de nuestro análisis hemos tomado, además de las dos cabeceras mencionadas, otros dos poblados (Metepec y Jumiltepec) del municipio de Ocuituco. La segunda región o subregión se localiza en la parte norcentral y abarca dos municipios: sus cabeceras municipales están en los 1 701 (Tepoztlán) y 2 040 (Tlalnepantla). Por último, la tercera subregión, contigua físicamente al municipio de Tepoztlán hacia la parte sur de éste, contiene otro municipio con su cabecera municipal en los 1 355 m de altitud (Jiutepec).

El municipio de Tepoztlán es el mayor, con 27 876 habitantes, seguido por Ocuituco con 8 127, Tetela del Volcán con 5 720, Jiutepec con 4 805 y, finalmente, Tlalnepantla con 2 835. En cuanto a tierras de labor, la precedencia la tiene Ocuituco con 4 350 ha, seguido por Tepoztlán con 2 330, Tetela del Volcán con 2 229, Tlalnepantla con 1 954 y Jiutepec con 1 316. Si nos atenemos a la superficie de tierras de labor irrigadas, Jiutepec ocupa el primer lugar con 931, Tetela del Volcán con 47, Ocuituco con 21, Tepoztlán con 6 y Tlalnepantla con 4. Cabe hacer una aclaración respecto al municipio de Tlalnepantla pues los lugareños reclaman una extensión de bosque por 6 533 ha: de hecho explotan una porción de bosque maderable que venden a una fábrica de papel (5 000 m³ anuales en promedio). Las tierras que poseen los municipios están siendo traba-

gadas con la excepción de 1 956 ha de Tepoztlán que no lo están y 373 de Tlalnepantla: las de los otros municipios son insignificantes.

Para completar el panorama, hay que añadir que en el municipio de Juitepec se encuentran las instalaciones de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) con 37 empresas. Por otra parte, Tepoztlán se ha convertido en un centro turístico con residencias estables de extranjeros y capitalinos de la ciudad de México.

II - *La pequeña política*

1. *Metepec*

Metepec, el poblado estudiado con el menor número de habitantes (1 178) y con la categoría política de ayudantía del municipio de Ocuilco, presenta tres características sobre el ejercicio del poder que nos servirán de base para establecer semejanzas y, sobre todo, diferencias entre las diversas comunidades: intensidad de la actividad pública, proliferación de cargos públicos y toma comunitaria de decisiones públicas. Las tres características están íntimamente relacionadas entre sí y con el volumen de población y el tipo de categoría política del poblado.

La intensidad de la actividad pública puede detectarse por la frecuencia de las asambleas y faenas (trabajos obligatorios) públicas. En escasos ocho meses de trabajo de campo se hicieron 25 asambleas y 31 faenas públicas.

No cabe duda que vivir en Metepec sería fascinante para los antropólogos aunque para sus pobladores sea agobiante, pues el carácter de las asambleas y faenas nos impide asimilarlas, sin más, al género de entretenimientos. Hay que notar que ni existen fechas preestablecidas para convocar una asamblea o citar a una faena, ni se respeta el ritmo de alta y baja en el trabajo agrícola: se dan cuando hay la necesidad de tomar o efectuar una decisión. No parece que exista como límite para ventilarse en público sino lo estrictamente privado que no interfiera en alguna medida con la vida pública, desde multar a borrachos escandalosos hasta cambiar autoridades. Hay que resaltar, por otro lado, que la asistencia tanto a asambleas como a faenas, es variable: en las primeras, de 15 a 150 personas; en las segundas, de 5 a 250. No hay que perder de vista este hecho para no caer en fáciles idealizaciones sobre el poblado.

Se reconoce en Metepec a 283 personas mayores de 18 años como sujetos de la actividad pública directa, *i.e.*, como sujetos que tienen que asistir a las asambleas, contribuir con trabajo (faenas) o dinero a la realización de obras públicas y ejercer los cargos que les confieran. En el año de 1974 existían 74 cargos que fueron ocupados por 83 personas. De los 74 cargos, 66 eran de carácter fijo y 8 temporales. Asimismo, de los 74 cargos, 64 eran públicos y 10 privados. Para completar el panorama hay que añadir 210 personas, en su mayoría jóvenes, que hacían sus guardias (35 cuadrillas de 6 personas cada una que se turnaban diariamente y que permane-

cían todo el día bajo las órdenes del comandante). Los ocupantes de los cargos, por otra parte, generalmente desempeñan su oficio durante un año, a excepción del comisariado ejidal (3 años) o de alguna junta especial (tiempo indefinido hasta que la asamblea nombra a los sucesores). Con esto, tenemos una movilidad constante e incorporación de nuevos personajes en la vida pública (en 1974 se incorporaron o reincorporaron 42 personas que durante el año anterior estuvieron en vacación).

Ningún cargo público es remunerado: implica, por el contrario, al ocupante del mismo una gran inversión de tiempo y dinero (ésta en forma de *opportunity cost* y, a veces, en pesos contantes y sonantes). No es difícil imaginar que no exista la competencia por los cargos: se da en abundancia la renuencia para aceptarlos; la intriga política en vez de utilizarse para lograr un cargo, se usa para imponerlo.

Todos los cargos son obligatorios a excepción de los cargos religiosos. Pero éstos son sólo aparentemente libres. La gente del pueblo juzga que los cargos religiosos son por devoción, no por obligación. Pero la más pura devoción deja ver de todos modos y transparentemente que el que ocupa un cargo por devoción está exento de cumplir otro por obligación: nunca faltan los devotos que voluntariamente se apuntan para ocupar un cargo religioso y rehuir así otros cargos civiles (los habitantes mismos de Metepec son conscientes y explícitos al respecto).

Como complemento a la intensidad de la actividad pública y de la proliferación de cargos tenemos que referirnos a la forma en que se toman las decisiones. Todas las decisiones que afectan a la comunidad -y que se ejercen a través de comités, juntas, faenas- se toman literalmente en asamblea. No fue raro encontrar durante el trabajo de campo casos traídos a la asamblea en que se acusaba a un miembro de una junta de abuso de autoridad, *i.e.*, de tomar una decisión sin haber contado con la autorización correspondiente de la asamblea.

Haciendo una síntesis de nuestros datos, podemos decir que Metepec, bien que esté sujeto a dominios superiores, conserva una autonomía política en su toma de decisiones (sólo en el caso de la construcción de un puente fue obligado a realizar una acción a la que se oponía). Al no recibir, por una parte, poder delegado de unidades superiores, le permite mantener esa autonomía pues el que recibe poder delegado, recibe, al final de cuentas, poder dependiente. Pero al no contar su centro de decisiones, por otra parte, con poder independiente, sólo le queda el poder dependiente asignado que le adjudican los miembros de la comunidad. Y por más que conforme una unidad de mayoría, no sólo una unidad de consenso, el poder que recibe su centro de una mayoría leal sigue siendo poder asignado. De ahí, la necesidad constante de consulta y discusión para la toma de decisiones y la debilidad crónica de su centro quien tiene que obtener a cada momento poder asignado. Es cierto que ha habido expansión del sistema energético de Metepec (el mismo incremento demográfico, aunque sumamente moderado, ya que de 1910 a 1970 el incremento anual ha sido de 1.4%, es una expansión energética). Sin embargo, no ha habido un incremento del control energético

per capita que tarde o temprano se concentre en los niveles superiores y centralice el poder. Lo único, por tanto, que han podido centralizar los habitantes de Metepec es poder asignado, pero han conservado en sus propias manos e individualmente sus controles independientes sobre los recursos energéticos propios: de ahí que sus organizaciones o juntas se presenten como unidades coordinadas. Finalmente, la autonomía relativa de que goza está sumamente limitada tanto por los dominios de que forma parte como por las unidades operantes semejantes o superiores que se encuentran en el mismo nivel de integración, es decir, las otras comunidades vecinas. Por más que Metepec lograra alcanzar un grado mayor de centralización de poder, es improbable, aun en un futuro remoto, que entrara en un proceso evolutivo surgente que obligara a las otras comunidades a integrarse a Metepec o a desintegrarse como unidades. Pensamos que sucedería, más bien, lo contrario: que Metepec se vería obligado a integrarse o a desaparecer como unidad al interior de otras comunidades.

2. *Jumiltepec*

En Jumiltepec, aun teniendo la misma categoría política que Metepec y unos mil habitantes más (2 390), desaparece la actividad política frenética del primero, los cargos públicos disminuyen, la toma de decisiones se efectúa entre un número reducido de actores sociales. Conservando la categoría política de ayuntamiento municipal, el poder delegado que recibe es también como en Metepec escaso o nulo.

Durante el trabajo de campo se pudieron registrar sólo dos asambleas. Aunque posiblemente se hayan realizado otras, de todos modos es bastante notable la diferencia con Metepec tanto por la frecuencia como por la importancia que tienen en una comunidad y en la otra. A una de las asambleas cuyo objetivo era solucionar problemas graves del abastecimiento de agua potable sólo acudieron 25 personas cuando el problema afectaba a prácticamente todos los habitantes; a la segunda acudieron unas 120 personas para discutir proposiciones sobre la construcción de una escuela en colaboración con el CAPFCE y gobierno estatal: se explica uno la mayor asistencia a esta asamblea porque afectaba de inmediato económicamente a los ciudadanos dado que éstos tendrían que aportar dinero en efectivo en caso de realizarse la obra. Pero quizá sea más significativo anotar que el ayudante municipal tuvo que solicitar la intervención de la partida militar que se encontraba en Tetela del Volcán para contar con la presencia de los habitantes del pueblo en la realización de una asamblea que supuestamente era de interés para los mismos pobladores. El número de ciudadanos (mayores de 18 años) en 1974 ascendía a 542 personas. Parece, asimismo, que la asistencia a las faenas públicas es tan reducida que sólo de vez en cuando se citan y, normalmente, sólo con la intervención de la partida militar de Tetela o Yecapixtla se logra que la gente acuda (en 1964 para la introducción del agua potable; en 1969 para la reparación de la escuela y en 1970

para la pavimentación de la carretera).

De manera semejante, el número de cargos públicos disminuye casi a la mitad (30 o 40 dependiendo de que se formen o no juntas especiales para la obtención de un objetivo público) y desaparecen los cargos religiosos tradicionales (mayordomías). Los cargos siguen rehuyéndose pues implican, como en Metepec, una gran inversión de tiempo y dinero ya que no son remunerados. Los ocupantes de los mismos, sin embargo, aceptan un puesto público por la presión moral y discreta de un pequeño grupo, especialmente de la "Voz Fuerte" (así llamado por la gente joven), pero no de una asamblea comunitaria y menos aún por la imposición en contra de su voluntad.

Jumiltepec se nos presenta como una unidad de mayoría que opera con el poder asignado que sus habitantes han centralizado tanto en la forma de un apoyo activo de un pequeño grupo que ejecuta voluntariamente las órdenes del centro de decisiones, como, al menos, de la ejecución de órdenes del resto de la población al no oponer resistencia a éstas o no asignar a otro centro su poder independiente.

El centro de decisiones, por tanto, para hacer operativa su función normal político-administrativa recurre constantemente al grupo leal que lo apoya y de ahí recibe el poder asignado indispensable para actuar. Esto ocasiona que acuda sólo en contadas ocasiones a la mayoría de la población para obtener poder asignado de ella. Sin embargo, cuando esta adjudicación de poder asignado no se obtiene en la medida deseada y según la naturaleza de la decisión que se quiere implementar, se recurre al poder delegado extra local de las autoridades municipales, estatales y federales -específicamente al ejército- para que por la amenaza o uso de la fuerza obligue a los opuestos a cumplir con la decisión acordada.

La semejanza fundamental que encontramos entre Jumiltepec y Metepec es que el centro o los centros de decisiones de ambos no cuentan con poder independiente. Todo poder es dependiente ya sea asignado o delegado. Metepec cuenta con mayor poder asignado mientras Jumiltepec con delegado. La diferencia fundamental, por otra parte, radica en que en Metepec no existe una diferenciación social reconocida mientras en Jumiltepec sí se da e incluso se ha manifestado en conflictos violentos. Esta diferenciación reconocida en Jumiltepec se remonta al menos desde el porfiriato. La evolución, por tanto, de la estructura de poder de ambos y tomando en cuenta el período que nos propusimos estudiar, parte de dos orígenes diversos: uno de una sociedad ya estratificada y diferenciada; el otro, de una sociedad relativamente igualitaria y en la que no se daba un reconocimiento de diferenciación social.

3. *Tlalnepantla*

Vamos a discutir sobre dos aspectos de la comunidad de Tlalnepantla que no han aparecido ni en Metepec ni en Jumiltepec. Procederemos

como si tuviéramos ante nosotros un modelo al que pudiéramos manipular. Vamos a efectuar dos transformaciones de sus elementos y observar cómo reacciona.

La primera transformación sobre el modelo es introducir la explotación comunitaria de un recurso comunitario. Tlalnepantla, cuyo volumen de población (1 823 habitantes) se encuentra entre el de Metepec y Jumiltepec, explota como propiedad comunal una fracción de un bosque de 5 333 ha. Ahora bien, la explotación comunal del bosque tiene varias características que hay que tomar en cuenta. La primera es que la misma explotación tiene un límite no impuesto por la comunidad, sino por las autoridades forestales federales: el corte de aproximadamente 5 000 metros cúbicos de madera, que necesariamente se tiene que vender a la fábrica de papel Loreto y Peña Pobre. La segunda es que la fábrica paga a los habitantes de Tlalnepantla por dos conceptos. El primero, por derecho de monte, se entrega a las autoridades comunales (1969: 23.15 pesos por m³; 1970: 24.50; 1973:28.00; 1974: 33.12 y 1976: 33.12). El segundo, por el trabajo del corte de la madera, a las personas que lo realizan (1969: 500 pesos por tonga: 12 metros cúbicos; 1970: 508; 1973:570; 1974: 700; 1976: 1 000). La tercera es que la asamblea comunal decide a quiénes se les otorga la oportunidad de realizar el corte de madera: el criterio establecido es conceder equitativamente a todos los ciudadanos (mayores de 18 años) tal derecho, pero con la condición de pagar las cuotas que se les asignan para trabajos comunitarios. La cuarta es que también la asamblea comunal decide cómo y en qué se utilizará el dinero que se obtiene por el derecho de monte. Nos importa destacar dos efectos que producen estas características. El primero es que la comunidad en cuanto comunidad va a tener el control de un recurso energético que no encontramos en Metepec y en Jumiltepec: en éstos la personas individuales, independiente aunque coordinadamente, controlaban sus propios recursos pero no la comunidad. El segundo, como consecuencia del anterior, es que la decisión sobre el manejo de este recurso necesariamente tiene que ser tomada en forma comunitaria al estilo de Metepec en que el acuerdo a que se llega es el de la mayoría, no de la totalidad, de los comuneros. El centro de decisiones no controla el recurso como propio y, por tanto, no tiene un poder independiente. Pero los individuos particulares en cuanto individuos tampoco tienen el control de ese recurso: es la mayoría la que lo tiene. A diferencia de Metepec donde los individuos *qua* individuos conservaban sus poderes independientes cuando tomaban decisiones comunitarias, en Tlalnepantla los ciudadanos no tienen tal retención de sus poderes independientes sobre estas decisiones aunque sí para otras. El punto a donde vamos es que, en consecuencia, en Tlalnepantla no se requiere un sistema de sanciones contra los que se oponen a una decisión como en Metepec ya que por más que se opongan, al no tener control independiente sobre ese recurso, simple y llanamente lo único que pueden conservar es su enojo y furia porque se tomó una decisión con la que no estaban de acuerdo. La decisión se toma por una mayoría, y mala suerte para la minoría que se oponía. El otorgamiento

del derecho a realizar el corte de madera corre en el mismo sentido y la sanción que se puede aplicar al que no contribuye con las cuotas monetarias que se le asignen para obras públicas es extremadamente eficaz: no se le vuelve a dar el derecho de cortar otro árbol. Se da, pues, un sistema comunitario de toma de decisiones.

Hay, sin embargo, que ver cómo opera el modelo al introducir la segunda transformación. Esta consiste en dotar al centro de decisiones con poder independiente. Con él entramos a los otros dos grupos de comunidades que vamos a analizar. Aunque el poder independiente del centro de decisiones de Tlalnepantla es pequeño, de todos modos es independiente. Adelantándonos a la discusión que emprenderemos inmediatamente en el siguiente apartado, al otorgársele a Tlalnepantla categoría política de cabecera municipal, va a recibir su centro de decisiones -el presidente municipal- a través del poder delegado de las autoridades superiores del estado de Morelos -governador del estado- y el poder asignado local -ciudadanos de Tlalnepantla-, el poder independiente para tomar ciertas decisiones. Es decir, en la práctica se puede considerar como poder independiente lo que formalmente sería poder dependiente. Tanto un presidente de la república como un presidente municipal, toda proporción guardada, reciben con su respectivo cargo -poder asignado- el derecho a ejercer un poder dependiente como si fuera independiente. Entre más alto es el cargo mayor es la independencia del ejercicio del poder pues el control sobre recursos energéticos es mayor. Dicho esto, el poder independiente de que goza un presidente municipal en Tlalnepantla va en otra dirección que el de la toma de decisiones comunitarias. Las decisiones que emanan de un poder independiente y mientras se mantienen dentro de los límites reales que da ese poder, no requieren del acuerdo de los sujetos a la autoridad. La decisión se toma y punto. Pero el querer rebasar esos límites es posible únicamente mediante mayor otorgamiento de poder delegado o asignado o de ambos, y a menudo, contra los recalcitrantes que se oponen a una decisión tomada por la mayoría (poder asignado), se requiere de la intervención de la fuerza pública.

Las dos transformaciones que hemos introducido en el modelo dan como resultado una paradoja aparente ya que si se examina con más cuidado desaparece. Ciertas decisiones, que son de gran envergadura, se toman sin mayores problemas, mientras que otras iguales o menores se ejecutan con extrema dificultad. Ejemplificaremos esta situación con dos casos.

A principios de los años setenta Tlalnepantla construyó una carretera a Tlayacapan. La obra supuso una erogación económica importante: 200 000 pesos. El pueblo cooperó con 130 000 pesos (114 000 del fondo de bienes comunales y 16 000 de aportaciones de particulares), una línea de autobuses cooperó con 20 000 pesos y la fábrica de papel con 50 000. La obra se realizó sin problemas internos y los habitantes de Tlalnepantla se vanagloriaban de su propio espíritu cooperativo y emprendedor: decían que ellos no se asustarían si se les pusieran cuotas de 1 000 pesos o 500 pesos para introducir agua potable al poblado. Hay que advertir que los 114 000 del fondo de bienes comunales no se acumuló por cuotas que aportaron los

ciudadanos sino por el pago de derechos de monte que la fábrica de papel entregó a la comunidad. En 1976 llegó el momento de introducir el agua potable: la obra se realizó por cooperación tripartita entre el gobierno del estado, Recursos Hidráulicos y el pueblo. Las muestras del espíritu cooperativo de Tlalnepantla no fueron muy brillantes. Hubo oposición de ciudadanos en el pago de cuotas económicas y en la realización de faenas para abrir y tapar zanjas. El presidente municipal estaba a punto (cuando dejamos el trabajo de campo) de hacer intervenir al ejército para obligar a trabajar a la gente; algún ciudadano se amparó en dos ocasiones contra las autoridades municipales que lo amenazaban con la cárcel si no hacía las zanjas que le correspondían. Las dos obras, por otra parte, eran consideradas por los mismos habitantes de Tlalnepantla como de igual importancia. Este comportamiento aparentemente paradójico se resuelve si se cae en la cuenta de que en el primer caso estamos ante el efecto que produce el control comunitario de un recurso y en el segundo ante la operación del escaso poder independiente del centro de decisiones.

III - La política imposible

1. Tetela del Volcán

Tetela del Volcán tanto por su volumen de población (3 678) como por los ingresos y egresos del ayuntamiento, representa a los pequeños municipios de Morelos (población total del municipio 8 625 habitantes). Sus autoridades municipales se consideran pertenecientes a los municipios pobres: los ricos están en tierra caliente donde existen las tierras irrigadas, los grandes mercados y comercios, las grandes cantinas y centros de diversión, las residencias de campo de capitalinos y extranjeros. Ahí es donde los ayuntamientos pueden obtener jugosos ingresos para realizar obras públicas importantes en sus pueblos que manifiestan el progreso, donde se puede proporcionar educación más allá de la elemental a sus hijos, donde se pueden emprender carreras políticas que trasciendan la pequeña política local y entrar de lleno en la gran política, la de verdad. Esta percepción coincide bastante fielmente con la realidad.

En Tetela se juega las más de las veces la política imposible. La vida política, por una parte, que asume todo el acontecer cotidiano en Metepec cede su lugar a lo extraordinario, a lo que se da sólo en ocasiones, a lo no previsible. Las asambleas, como forma de la toma de decisiones y las faenas como participación efectiva en la ejecución de las decisiones políticas, quedan relegadas en Tetela a la esfera de lo excepcional. La adjudicación de poder asignado que provendría de una mayoría de la población de Tetela queda restringido al acto electoral trianual en que se cambian autoridades municipales y a las ocasionales asambleas que se convocan con una finalidad muy específica.

Todo lo normal y cotidiano de la política incumbe sólo a las autori-

dades municipales, más concretamente al presidente municipal, pues ni siquiera el síndico o el regidor cumplen con sus oficios. Las reuniones de cabildo o ayuntamiento como asamblea deliberante que según la ley orgánica municipal debería reunirse cada semana nunca se tienen. Con ese "nunca" queremos decir exactamente lo que significa el término y no sólo hacer una vaga generalización: testigo mudo es el libro de actas de cabildo en que deberían asentarse semanalmente sus reuniones y que sólo registran a principio del trienio administrativo la toma de posesión estereotipada del nuevo ayuntamiento. Y este comportamiento se realiza pacífica y tranquilamente por más que el artículo 21 de la ley orgánica municipal penalice severamente a los infractores, en este caso a todo el ayuntamiento: "la falta injustificada de asistencia a cinco sesiones ordinarias sucesivas, tendrá el efecto de dejar vacante el cargo, por lo que, una vez transcurrido el plazo señalado y previa declaratoria de vacancia, el ayuntamiento dará posesión al suplente".

La pérdida del flujo constante de poder asignado, por otra parte, no se ve compensada suficientemente por el ingreso del poder independiente, de poder delegado o de ambos. Un indicador bastante preciso dentro de su imprecisión del poder independiente de las autoridades municipales es el manejo de los ingresos y egresos del municipio. Es obvio, nos parece, que tomando en cuenta este indicador, las autoridades municipales tienen una base de poder independiente sumamente débil. De ahí que las funciones que ejercen cotidianamente se reduzcan a los asuntos administrativos sobre niños que nacen, jóvenes que se casan, viejos que se mueren. La audiencia diaria al público, del presidente municipal, es para ejercer el rol de pacificador entre vecinos y, sobre todo, vecinas que se pelearon e insultaron; entre esposos desavenidos (la mujer o los padres de ésta es la que normalmente acusa al esposo de maltrato); más raras veces para regañar paternalmente a un inveterado borracho que descuida sus obligaciones familiares. Personalmente estuvimos numerosos días e incontables horas en la presidencia municipal de Tetela observando y a veces actuando en los casos traídos ante el presidente municipal con el que hicimos una profunda amistad. Otra parte del tiempo diario se gasta en leer y, según el caso, contestar la correspondencia oficial de diversos organismos y secretarías gubernamentales estatales y federales. Otra buena parte se emplea sabiamente en el *dolce famiente*.

El poder delegado que reciben las autoridades municipales del dominio superior político tampoco es abundante. El poder delegado generalmente se otorga o para recibir algo en cambio o para controlar: como en Tetela hay poco que dar y menos aún que controlar, el poder delegado se administra con gotero y bajo estricta prescripción médica. Ni siquiera el siniestro PRI (asumimos conscientemente un juicio de valor) se hacía presente en la vida diaria de Tetela: ocasionalmente se mostraba, por ejemplo, en los actos electorales y no para vencer una oposición que no existía, sino para exigir un determinado número de votos a su favor pues bien sabía que el pueblo era abstencionista. Queriéndolo o no las autoridades municipales

tenían que plegarse a las exigencias del partido para que no se cortara el suministro de poder delegado que la fuente avara proporcionaba. También aparecía cuando se requería de la movilización campesina para los actos de apoyo a personajes importantes de la política estatal o nacional. Ni las mismas autoridades municipales eran del PRI. El presidente municipal comentaba que en una ocasión tuvo un conflicto con el delegado estatal del PRI en Morelos quien quiso regañarlo por una supuesta omisión. A gritos se acusaban y contracusaban hasta que el presidente puso punto final al advertirle que no tenía por qué recibir órdenes suyas pues él ni era miembro del PRI ni al PRI le debía el cargo de presidente municipal (de hecho había obtenido la nominación del gobernador del estado). Se busca, eso sí, afanosamente por parte de las autoridades municipales poder delegado de las diversas agencias gubernamentales para los objetivos que se proponen y que rebasan enormemente el famélico presupuesto, se escriben oficios, cartas lastimeras que apelan a la generosidad del posible otorgante y a la miseria del municipio, se emprenden viajes a las ciudades importantes (Cuatla, Cuernavaca, México) con la esperanza de que al tocar se les abran las puertas de los poderosos o buscar las hadas benévolas para las que están siempre semiarbiertas.

Esta es la *crux* de los pequeños municipios: han perdido mucho poder asignado y no han compensado esa pérdida con el correspondiente poder independiente o poder delegado. Por eso hemos llamado como la política imposible a la actividad pública de estos municipios. Tetela nos ejemplifica en líneas generales la estructuración del poder social en los pequeños municipios del estado de Morelos. Con el proceso de diferenciación y estratificación social disminuye en forma notable el poder asignado al centro de decisiones: desaparece casi por completo la participación de la mayoría de la población en las decisiones públicas. Se consolida, en contrapartida, una élite económico-política que monopoliza el quehacer político. El poder delegado de los dominios políticos superiores es escaso; se le busca por parte de los actores sociales; pocas veces él mismo se impone e interfiere en la política local, no por falta de fuerza sino de interés: las estructuras de poder locales son frágiles y fácilmente vulnerables a la intervención del poder extralocal sea éste de carácter gubernamental o civil. El control de la élite de los puestos en que se toman las decisiones públicas -la presidencia municipal- hace acrecentar aún más su poder en contra de los sectores más pobres. Más aún, la misma estructura gubernamental local está a su servicio, ahí a la mano, en contra de los otros sectores que necesitarían implantar sus propias formas organizativas que posiblemente no irían más allá de efímeros *quasi-groups* al no poder centralizar sino sus poderes independientes en forma de poder asignado y sin otorgar al centro de decisiones control sobre recursos estables e independientes.

2. Ocuituco

A primera y segunda vista Ocuituco (2 738 habitantes en el poblado

y 8 657 en todo el municipio) se asemeja a Tetela como la imagen que reflejara un espejo no perfectamente bien pulido: escasa participación en los asuntos públicos de la mayoría de la población, monopolización de la presidencia municipal por un puñado de personajes ricos estrechamente ligados entre sí, escaso poder delegado del dominio político superior al centro local de decisiones, aparición esporádica del PRI en la vida local, presupuestos municipales raquíuticos, conflicto agrario en 1968... Sólo a fuerza de mirar una y otra vez las dos comunidades se va descubriendo que Ocuituco no es simplemente la imagen de Tetela, pues hay dos elementos bien sustanciales relacionados entre sí que los hacen diferir: uno es la importancia relativa de la ganadería; el otro, la continuada persistencia de faccionalismo interno. Ambos elementos se dan en Ocuituco pero no en Tetela.

Vamos a destacar la importancia de la ganadería y dejemos para otra ocasión el faccionalismo persistente. A raíz de la dotación ejidal en 1926, Ocuituco cuenta con 754 ha de propiedad rústica privada, y 1 769 ha de propiedad ejidal. En 1957 se le reconocieron 505 ha como propiedad comunal. Para 1925 había 69 ganaderos y un total de 260 cabezas de ganado; para 1974 se acercaban a 100 los ganaderos y poseían cerca de 3 000 cabezas de ganado. Las 754 ha de propiedad rústica privada estaban en 1925 distribuidas entre 30 personas; para 1974 lo estaban entre 48 (todas ellas ganaderos), y 7 de éstos poseían 2 000 de las 3 000 cabezas de ganado. Para 1926, 145 ha de la propiedad rústica estaban abiertas al cultivo y las restantes 609 eran pastizales; para 1974, 180 eran de cultivo y 574 de pastizales.

Al recibir en 1926 la dotación ejidal, 1 380 ha de las 1 769 se dedicaron a pastizales y las restantes 389 al cultivo, y se repartieron las tierras a 255 ejidatarios; para 1974, 369 ha seguían siendo pastizales y 1 400 eran de cultivo; los ejidatarios, con título verdadero o colorado, habían llegado a 530. La totalidad de las 365 ha de propiedad comunal estaba dedicada en 1926 a pastizales; en 1974, sólo quedaban 92 ha como pastizales y 273 habían pasado al cultivo.

De estos datos se desprende con toda claridad que la agricultura le ha ganado tierras a la ganadería. Los ejidatarios, a su vez, han aumentado en un 107% mientras los ganaderos sólo en un 44%. La ganadería, sin embargo, no ha disminuido sino aumentado sensiblemente (1 053%). Al mismo tiempo, se ha concentrado la posesión del ganado en unas cuantas manos (el 7% de los ganaderos posee el 66% de ganado).

La historia de Ocuituco, a partir al menos de los años veinte y hasta finales de los sesenta, nos muestra, por una parte, el control indiscutido de la presidencia municipal por habitantes ricos del Barrio Alto y sin que aparezca competencia por el cargo ni por miembros de otros sectores del pueblo ni al interior mismo de las ricas familias ganaderas. Posiblemente la importancia de la ganadería en los años veinte y treinta tenía que ver con el control de un recurso escaso e imprescindible para aprovechar las recién adquiridas tierras de cultivo: la energía animal utilizable para arar la tierra.

Aunque no poseemos detalles sobre el uso del ganado, nos atrae la idea de pensar que hubo, en Ocuituco, una relación muy estrecha entre el uso efectivo de la tierra y la energía animal disponible para ararla. El control sobre un recurso sumamente escaso y significativo para los habitantes de Ocuituco estaría como un pilar fundamental del poder de los ganaderos. Con el reparto ejidal de 1926, por otra parte y prescindiendo de la tierra de cultivo que hayan recibido los ganaderos, fueron ellos, los ganaderos y no los agricultores, los que se beneficiaron directa e inmediatamente: de 1 769 ha de dotación ejidal, 1 380 se dedicaron a pastizales contra sólo 389 al cultivo. Posiblemente la adquisición de estos nuevos pastizales permitió que la ganadería se incrementara durante las siguientes décadas a un ritmo bastante superior que el que realizó la tierra de cultivo: de 1926 a 1974 el ganado aumentó en un 1 053% mientras la tierra de cultivo sólo en un 247% aunque haya sido a costa de los pastizales. Durante este proceso, nos parece, el ganado fue superando la capacidad de su utilización como simple recurso energético para la agricultura y se convirtió, además, en recurso energético para la alimentación humana en forma de carne, leche y sus derivados. El impacto de la disminución de los pastizales para dedicarlo a tierra de labor tuvo efectos diferenciales entre los ganaderos. Es cierto que todos fueron afectados negativamente pero en mayor grado los pequeños: éstos, siendo pobres, no tuvieron otra alternativa que pasar a ser más agricultores que ganaderos, mientras los ganaderos a través de la acumulación de capital pudieron o estabular el ganado o rentar potreros de los pueblos contiguos del vecino municipio de Yecapixtla. Más aún, para algunos de los grandes ganaderos la transformación de pastizales en tierras cultivables (claro, no todos los pastizales) era una alternativa a la que en principio no se opondrían ya que significaba la posibilidad de sembrar sorgo para alimentar con mejores nutrientes su mismo ganado (con tal que a ellos les tocara la tierra en cuestión).

Un rasgo notable de la historia política de Ocuituco es que se muestra con toda claridad la existencia de la facción de agricultores, no así la de los ganaderos: éstos aparecen más bien con una existencia clara que por el uso local de la categoría nos llevaría a otorgarles falsamente una existencia grupal. Los ganaderos no han necesitado formar una unidad centralizada pues al controlar los puestos del ayuntamiento han tenido una estructura organizativa a bajo precio, suficientemente apta para mantener su posición económica preeminente. Es decir, la élite ganadera ha puesto el personal para el funcionamiento de la estructura política principal local que es la presidencia: ése es el precio que paga y solamente ella lo paga; el resto del costo energético de producción de la estructura lo pagan *pro rata parte* cada uno de los ciudadanos de Ocuituco. De aquí su bajo costo para los ganaderos. Otros sectores pobres de la población, por otra parte, no podrían sufragar ni siquiera lo que pagan los ganaderos al poner el personal: tendrían necesariamente que conformar una unidad centralizada permanente para ayudar, al menos económicamente, al presidente en turno.

IV - La política interferida

1. Jiutepec

Jiutepec (4 418 habitantes) representa el poblado más complejo de nuestro estudio y el prototipo de los grandes municipios (19 567 habitantes en el municipio) del estado.² Aunque no posee las características de complejidad de las grandes ciudades modernas, por limitaciones de tiempo y recursos humanos, presenta para el analista un problema serio de procedimiento: el privilegiar más el análisis cualitativo o el cuantitativo; el micro-sociológico o el macrosociológico. De hecho tuvimos que emplear un análisis de carácter más bien cuantitativo para emprender el estudio sobre migración y movimiento obrero; de carácter más bien cualitativo para el estudio de la política local centrada en las acciones de la presidencia municipal, comisariado ejidal y comisariado de bienes comunales; y a prescindir del estudio de asentamientos humanos que con la categoría de colonias o ayuntamientos hacen unidad con la cabecera municipal.

La complejidad de Jiutepec se manifiesta por la intervención de instituciones y personajes extralocales en la política local. El gobierno del estado, por ejemplo, se hace presente en la receptoría de rentas (el celoso receptor no nos permitió el acceso a los archivos, mientras en los poblados anteriores no sólo lo permitieron sino también nos proporcionaron ayuda secretarial). El gobierno federal tiene representación a través de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El mundo industrial nacional e internacional está representado por 37 empresas en CIVAC, y una quincena de empresas en el municipio de Jiutepec (fuera de las instalaciones de la Ciudad Industrial). Hay personajes importantes como miembros del ejército mexicano (generales y coroneles), políticos y funcionarios públicos a nivel nacional. No faltan, como sería de esperarse, los *ricachones* industriales, comerciantes y fraccionadores a los que eufemísticamente se les llama "hombres de empresa".

La complejidad señalada tiene como antecedente la expansión energética del sistema y como consecuencia la concentración de controles sobre los ingresos energéticos. La concentración de controles implica la centralización de poder: la participación política comunitaria es función inversa de la centralización de poder. Aunque en esta estructura compleja no sabemos el punto exacto donde se toman las decisiones políticas, sí sabemos dónde no se toman: ciertamente no en asambleas públicas, pues éstas no se convocan. Tampoco se ejecutan las decisiones públicas a través de faenas: se encarga el ayuntamiento de realizarlas. Y cobra por el trabajo e inversión hecha a todos los propietarios de predios beneficiados *pro rata parte* sin tomar en cuenta la posición económica y el estatus social acordado de las personas. A diferencia de los otros poblados no encontramos censos

estratificados de población para obras públicas.

En el proceso de complejidad creciente, por otra parte, aumenta desproporcionadamente el costo energético de producción para el mantenimiento de la nueva estructura.³

Dos hechos nos llamaron la atención desde los primeros días en que nos establecimos en Jiutepec: el continuo tráfico de camiones de carga, autobuses de pasajeros y automóviles por la carretera Jiutepec-E. Zapata-Zacatepec-Jojutla; y la ausencia de grandes tiendas comerciales y restaurantes que apelaran a algo más que a la pura subsistencia (excepción hecha de los mariscos y mojarras de El Crucero, famoso aun para los habitantes del lejano Tetela). Comprendimos que Jiutepec sólo podría entenderse si se tomaba en cuenta la posición relativa que guardaba respecto a otras poblaciones, en especial a Cuernavaca. Jiutepec, con todos sus recursos "naturales" -incluidas su fealdad y la creciente contaminación de sus aguas por CIVAC- no era entendible si se prescindía de su cercanía de la capital del estado (espacio físico) que impondría a sus habitantes interacciones sociales obligatorias o cerraría al menos para algunos y abriría para otros algunas puertas para entrar a campos alternativos de interacción (espacio social).

La presidencia municipal es la unidad operante más patente. Los aspirantes a la presidencia acceden al cargo a través del manejo de relaciones diádicas (poder otorgado) con personajes políticos extralocales para lograr la nominación por el PRI (poder delegado). Ya en el cargo, éste le abre las llaves de dos fuentes de poder: el independiente y el delegado del dominio superior estatal. Si en los municipios pequeños veíamos que el poder asignado de su centro de decisiones iba en disminución, en Jiutepec casi cesa por completo, incluso el que le proporcionaría una élite económica y política local: la historia política local muestra incesante y temprana disputa por el poder entre su élite política.

Tres consideraciones sobre los ingresos municipales. Primera, que los ingresos municipales proporcionan al presidente de Jiutepec un poder independiente muy superior al de los presidentes de los pequeños municipios: aunque existen restricciones al ejercicio de los egresos municipales, de todos modos *hay* ingresos municipales. Segunda, que la característica principal de los presidentes municipales de Jiutepec a partir de 1955 y especialmente a partir del funesto o venturoso año de 1957 es la de *money seekers* aunque no deje de ser cada uno de ellos personalmente *power seeker*: se observa una escalada por aumentar los ingresos municipales sin tomar en consideración los efectos a futuro; lo importante es obtener dinero a corto plazo y a como dé lugar. Tercera, que tanto el incremento de los ingresos municipales como el de la población son ingresos energéticos de un sistema en expansión: *ambos*, no uno o el otro, son responsables de la concentración del poder, y éste es el punto, a final de cuentas, que estamos interesados en esclarecer.

Hemos indicado que el capital industrial invertido en Jiutepec es extralocal, inclusive, transnacional. A excepción de las caleras y de la fábrica de cemento ninguna otra empresa procesa los recursos naturales no humanos del municipio: sólo utilizan la abundante agua local. Por más que una de las razones que se adujeron para la instalación de CIVAC en Jiutepec fue la de explotar los recursos naturales locales, esta razón es inoperante. Otra razón que se dio y que sí es significativa fue la cercanía de la ciudad de México pues de ella vendrían los insumos y hacia ella irían los productos.

En términos reales, gran parte de Jiutepec pertenece a otro sistema energético: la circulación de personas, salarios y actividades que se dan en Jiutepec son el costo energético de producción del sistema nacional. Más aún, es un costo que sólo en parte paga este sistema nacional. Si, por ejemplo, nos fijamos en el número de obreros que emplean las fábricas y el lugar de residencia de los mismos, resulta patente el bajo costo que paga el sistema nacional y el altísimo que se le carga al municipio de Jiutepec. Sobre 7 empresas de 15 establecidas en el municipio fuera de CIVAC, observamos que emplean a 1 228 obreros de los cuales 491 (40%) son del estado de Morelos y sólo 91 (7.4%) son de Jiutepec, y el municipio aloja a 444 obreros (36.2%). Es decir, Jiutepec aporta 91 obreros y recibe 353 fuereños residentes: por cada obrero nativo de Jiutepec que recibe trabajo, el municipio tiene que alojar a 3.9 obreros de fuera (decimos para simplificar alojar ya que este alojamiento supone habitación, servicios públicos, escuelas, etc.). Paralelamente sobre 27 empresas de 37 en CIVAC que ofrecen trabajo a 2 909 obreros, 1 572 (54%) son de Morelos y únicamente 152 (5.2%) son de Jiutepec, y el municipio aloja a 488 (16.8%) obreros (otros 125 o 4.3% residen en CIVAC mismo). Es decir, 152 obreros nativos de Jiutepec reciben trabajo a cambio de alojar a 336 de otras entidades: por cada obrero nativo de Jiutepec que recibe trabajo, el municipio tiene que alojar a 2.2 obreros de fuera. No todo, sin embargo, es negativo con los capitalistas extralocales: han impedido, al menos, que la burguesía local se entregue al vicio solitario de explotar a sus conciudadanos.

Por más absurdo que pueda parecer, Jiutepec nos trae a la memoria Metepec y no simplemente para contrastar los extremos sino porque los opuestos se tocan. El elemento de coincidencia -que no encontramos en los pequeños municipios- es la autonomía relativa de su centro de decisiones: en Metepec porque, al no tener recursos significativos para otras unidades operantes extralocales más poderosas, se le ignora y se le permite que juegue a su pequeña política; en Jiutepec, al tenerlos en abundancia, posee un poder independiente que le permite un cierto juego interferido. Y aquí termina la semejanza pues Jiutepec está bajo el acecho de unidades superiores que desean expropiar la fuente misma del poder independiente, por una parte y, por la otra, impedir que forme un dominio independiente: de aquí los mecanismos de control de la esfera gubernamental y de su enorme y monstruoso dedo índice, el PRI. Por ello hemos llamado la política interferida a la que se da en los municipios tipo Jiutepec.

2. Tepoztlán

Tepoztlán (6 851 habitantes en el poblado y 12 855 en el municipio) se asemeja a Jiutepec en cuanto a la temprana y continua interferencia por parte de agentes extralocales en su vida interna. A veces estos agentes han sido solicitados por los mismos tepoztecos en búsqueda de un poder delegado para dirimir sus conflictos internos o para lograr lo que localmente no podían conseguir; otras veces, los agentes han interferido sin previa invitación. También se le asemeja o Jiutepec se asemeja a Tepoztlán, en el gran número de fuefeños residentes en su territorio: no por los inmigrantes pobres en busca de empleo permanente o temporal (muchos de éstos, los *oaxacos*, residen en Cuautla y son traídos a Tepoztlán y llevados a Cuautla diariamente por sus empleadores), sino por los residentes capitalinos o extranjeros que han fincado sus residencias de descanso ahí. Basta hojear el directorio telefónico de junio de 1980 para detectar la profunda raigambre náhuatl de muchos apellidos como Abgel, Askinazy, AusDen Ruthen, Baur, Bazant, Bodek, Boelesterly, Boker, Braun, Brown, etc., etc., etc. Contamos 451 teléfonos en Tepoztlán más servicio LADA, en contra de 371 en Jiutepec también con LADA, 64 en Ocuituco, 45 en Tetela y con sólo casetas públicas en Metepec, Jumiltepec y Tlalnepantla. También se parece Tepoztlán a Jiutepec en la sustitución de la agricultura por otras actividades económicas (según el censo de población de 1970, la agricultura ocupaba al 51% de la población económicamente activa, la industria al 13.3% y el comercio y los servicios al 25.2%). Quizá no haya familia tepozteca que no cuente entre sus miembros a un profesor, fenómeno que ya era importante en los años cincuenta (*cf.* Lewis, 1960). Más aún, la misma tierra dedicada al cultivo ha disminuido si hacemos caso a los censos agrícolas. Así, según reporta O. Lewis (1951) sobre un censo agrario de 1937 y que coincide con sus propias apreciaciones, de 25 910 hectáreas con que contaba el municipio, 5 750 o el 22.19% eran tierras de cultivo (temporal de 1a., 2a., y 3a.). Según el censo agrícola y ganadero de 1970, el municipio contaba con 27 876.7 ha de las cuales sólo 2 330.3 o el 8.36% eran de labor, más 1 956.6 eran productivas incultas y otras 364.5 susceptibles de abrirse al cultivo: la suma de estas tierras hacen 4 651.4 ha o sea el 16.68% del total de tierras del municipio. Tanto en números absolutos como en relativos, por tanto, ha disminuido la superficie de tierras de cultivo: al menos tendríamos que 1 000 ha han dejado de ser tierras cultivables (la cifra probablemente sea mayor ya que hay diferencia por cerca de 2 000 ha de superficie total del municipio entre ambos censos). No es difícil imaginar el destino de la tierras perdidas: residencias de capitalinos y extranjeros.

El precio de venta de la tierra ha subido a alturas que no se hubiera imaginado uno a principios de los años cuarenta. Oscar Lewis (1951) reporta el precio de la tierra de 1901 a 1944: en este año un solar urbano costaba entre 1 000 y 2 000 pesos pero para 1947 llegaba a 10 000 pesos: una hectárea de tierra cultivable en 1944 se vendía entre 500 y 1 000 pesos. A principios de los años setenta ya no se vendía simplemente un

terreno en medidas apreciativas para construir una casa sino en metros cuadrados y el metro había llegado a 100 pesos: vale decir que el terreno para una casa que en 1947 se hubiera vendido en 10 000 pesos, en los años setenta se hubiera hecho por 100 000 pesos. Para 1977 el metro cuadrado ya andaba por los 400 pesos en la zona urbana y valle adyacente. Con estos datos podemos entender por qué la tierra dedicada al cultivo ha disminuido: una hectárea de tierra de cultivo cercana al pueblo que en 1944 tendría un valor de 1 000 pesos, ahora valdría 4 millones de pesos. Este dinero invertido en un banco daría mayores dividendos que los que se obtendrían del cultivo. Se podría entender todavía mejor este punto si añadimos que las tierras de cultivo del municipio de Tepoztlán no son muy fértiles: según el mismo censo agrícola de 1970 sólo hay en todo el municipio 6.5 ha con riego. Las actividades comerciales han ido en aumento especialmente el mercado de la cabecera municipal.

La gran diferencia con Jiutepec es la ausencia del mundo industrial: no se explotan recursos naturales a nivel industrial ni se han instalado como parásitos fábricas. Hay obreros que realizan viajes diarios a Cuernavaca y CIVAC. Huelga decir que la curiosa institución un tanto anacrónica y difícil de entender por lo mismo, que aún se da en ciertos pueblos primitivos y en Metepec -democracia según el lenguaje especializado de las ciencias sociales- ni se da ni quizá nunca se dio en estas tierras (cf. Lewis, 1951: 50, quien escribe: *In the pre-hispanic period Tepoztlan was a highly stratified society, with a few principales (ruling families) on the top of the social pyramid and the mass of maceguales (commoners) at the bottom.*

Dada la tendencia de los últimos veinte años de los capitalinos por invadir Tepoztlán y dado el crecimiento monstruoso de la ciudad de México (que no es previsible que disminuya sino que aumente durante muchos años más), Tepoztlán se avizora como un poblado de *commuters*. Esta probable perspectiva no está, sin embargo, bajo el control de los tepoztecos. Pero tampoco lo estaría la otra, sólo posible, de la explotación racional de sus riquezas forestales para no desaparecer como pueblo campesino. El destino de Tepoztlán está fuera de Tepoztlán, pues no se ve otra alternativa viable formulada por los tepoztecos y bajo el control de ellos.

V - Conclusión

Titulamos los tres apartados dedicados al análisis de las estructuras de poder de nuestras siete comunidades con tres etiquetas sin más contenido aparente que el de la síntesis de una descripción: la pequeña política, la política imposible, la política interferida. Creemos, sin embargo, que hay algo más que el título cómodo: están en juego las proposiciones teóricas de Adams que tienen que ver con el control de recursos significativos y el poder concomitante que se ejerce con base en dicho control.

La pequeña política hace alusión a unidades operantes (cuyo prototipo

es Metepec) que conservan como comunidades el control de sus propios recursos porque éstos no son significativos para otras unidades superiores (gobierno del estado de Morelos, gobierno federal): son autónomas porque no tienen nada significativo que pueda ser objeto de la codicia de los poderosos. Podemos decir que administran autónomamente su miseria. Metepec, por otra parte, se mostró febrilmente activo en su vida política. De ahí que titulamos la suya como una pequeña *política*: pequeña en términos relativos pero al fin y al cabo política. Su incesante actividad política se derivaba de que su centro de decisiones, al no contar casi con recursos significativos que hicieran operante su toma de decisiones, tenía que recurrir en cada decisión al poder asignado que le acordaban sus conciudadanos. Viendo el reverso de la misma medalla, los habitantes de Metepec se acercaban peligrosamente a una democracia ideal (no la real de las sociedades contemporáneas complejas).

Estas dos conclusiones se establecen en forma positiva y ejemplar en el 1er. apartado. La secuencia lógica, sin embargo, de los dos siguientes apuntaba en la misma dirección aunque no en forma positiva sino negativa. La *política imposible* de Tetela del Volcán mostraba el cese casi total de la actividad política local: al introducirse el poder delegado por parte del gobierno del estado de Morelos o del gobierno federal disminuía en forma drástica el aporte de poder asignado. El poder delegado, por su parte, era escaso dado que no había recursos energéticos muy significativos para estas unidades superiores: bastaba mantener la expectativa de la élite política local en que la fuente de los favores no se les retiraría para conservar el orden deseado. Estas comunidades pueden ser caracterizadas como las que padecen más severamente la *crucifixion by power*.

La *política interferida* de Jiutepec, por su parte, nos enseñaba la reactivación de la política local pero reducida a la élite política sin la participación de la mayoría de los pobladores de la comunidad al aumentar en forma significativa los recursos energéticos del sistema (población, actividades económicas más diversificadas, ingresos municipales); al mismo tiempo aumentaba la intervención extralocal por controlar los recursos que le eran significativos. Al existir, sin embargo, recursos energéticos que seguían bajo el control local se recuperaba la autonomía local aunque amenazada por la unidades operantes superiores extralocales.

Podemos ahora establecer la secuencia de estructuras de poder del *conjunto* de las comunidades estudiadas tomadas en tres bloques. Metepec-Jumiltepec-Tlalnepantla conforman unidades de mayoría al igual que Tetela-Ocuituco; Jiutepec-Tepoztlán son unidades corporadas. Los tres conjuntos, pues, son unidades centralizadas: la secuencia de unidades de mayoría a unidades corporadas es bastante patente, no así la secuencia que se da en los dos grupos de unidades de mayoría. Tratemos de explicarla. La base del poder del centro de decisiones del conjunto Metepec-Jumiltepec-Tlalnepantla es el que le proporciona predominantemente el poder asignado de una mayoría leal; la del conjunto Tetela-Ocuituco, son poder asignado de una mayoría leal reducida y poder delegado del dominio superior; la del

conjunto Jiutepec-Tepoztlán, poder asignado, poder delegado y sobre todo independiente. Esta caracterización es correcta en términos generales pero tenemos que hilar más delgado para hacer justicia a las estructuras concretas, en especial a Metepec y a las otras cuatro comunidades que forman unidades de mayoría. La mayoría leal a la que nos referimos en Metepec se confunde con la mayoría -no la totalidad- adulta del pueblo sin más: insistimos una vez más que Metepec no mostró un sistema de estratificación socioeconómica ni tampoco la existencia de una élite política. Las mayorías leales, por otra parte, de las otras comunidades se referían a las élites políticas y económicas pues todas eran sociedades estratificadas quizá ya desde épocas lejanas en el tiempo. Este hecho nos parece que es el factor crucial que las distingue y del que se sigue la intensidad o disminución de la actividad política local. De ese mismo hecho nos parece que también se deriva el grado de menor o mayor explotación de los recursos energéticos de sus sistemas y de la menor o mayor intervención del poder delegado de los dominios superiores.

NOTAS

¹ La presente es una versión reducida que conserva, sin embargo, casi en su totalidad frases y palabras empleadas en el libro *Expansión de sistemas y relaciones de poder: antropología política del estado de Morelos*, 1984, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México. Se presentó originalmente el trabajo en forma más amplia en el *Simposio sobre Problemas Regionales en América Latina*, durante el XLIV Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en Manchester del 5 al 10 de septiembre de 1982.

² Dejaríamos como casos aparte a Cuautla y a Cuernavaca, pues el mismo Jojutla -según un estudio preliminar e inconcluso- podría equipararse más a Jiutepec que a Cuautla y a Cuernavaca.

³ En Metepec, la estructura política formal municipal no requería de ningún rol especializado. En los otros municipios se necesitaban de uno a seis empleados. En Jiutepec se contrata a 37 personas (entre ellas a dos profesionistas).

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Richard, 1975 - *Energy and structure*, Texas University Press, Austin.
1978 - *La red de la expansión humana*, Ediciones de La Casa Chata, México.
LEWIS, Oscar, 1951 - *Life in a mexican village: Tepoztlán restudied*, University of Illinois Press, Urbana.
1960 - *Tepoztlán: Village in Mexico*, Holt, Reinhart and Winston, Nueva York.
VARELA, Roberto, 1984 - *Expansión de sistemas y relaciones de poder: antropología política del estado de Morelos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

Capítulo 10

Enclave y geografía del poder en Ciudad Lázaro Cárdenas

Daniel Hiernaux Nicolas
UAM-Xochimilco/Credal

I - Introducción: poder y espacio

Han transcurrido más de veinte años desde el arranque de la construcción de la presa “José María Morelos”, primera pieza del crecimiento industrial de Las Truchas. Estas dos décadas han hecho pasar la zona de la desembocadura del río Balsas de unos confines mal comunicados del espacio nacional a una nueva “puerta” del país a la economía mundial. El crecimiento demográfico, el flujo de inversiones, la conformación de un nuevo espacio microrregional de trece localidades con más de ochenta mil habitantes, han ocurrido en el marco de una modificación radical de su estructura social y de sus relaciones con los centros de poder del país.

Las redes de poder que podían identificarse al iniciar la década de los sesenta, mantenían una relativa autonomía con respecto al sistema central; y la autarquía política con rasgos caciquiles era favorecida por la débil integración de la zona al espacio económico nacional y al resto del territorio polarizado en torno a la capital y accesoriamente a algunos centros subalternos de poder económico y político como Guadalajara y Monterrey. El cambio económico con una inserción intensa y veloz en un proceso de modernización industrial y portuaria, rompe las estructuras de poder prevalentes, dinamiza las fuerzas sociales y económicas y expande el espacio de las redes de poder hacia dimensiones que rebasan las fronteras nacionales para integrarlas de lleno a la dinámica de una geopolítica a escala mundial.

El planteamiento que acabamos de exponer es la primera expresión de nuestra hipótesis central sobre la evolución del sistema de poder en Las Truchas en sus dimensiones sociopolíticas y espaciales. Escasos son aún los estudios que analizan el papel de la creación de los grandes complejos industriales en la transformación de las redes locales de poder y particularmente de su dimensión espacial.¹ Sin embargo, es innegable que el proceso creador de esos complejos imprime simultáneamente una dinámica

nueva al poder y a su dimensión espacial. Por lo que al marco teórico se refiere, el análisis sociopolítico manifiesta aún serias reticencias en tomar en consideración los fenómenos espaciales, mientras la geografía -ciencia por excelencia de estos fenómenos- sólo recientemente ha recobrado el poder como sujeto de sus análisis.²

Una geografía del poder o una ciencia política espacial -todo depende del enfoque- se perfila sin lugar a dudas como una necesidad urgente. Este breve ensayo trata de ubicarse en esta corriente de la cual hay que esperar que prospere en los años venideros. El hecho de usar un método inductivo proviene de la dificultad existente para identificar leyes, reglas, regularidades o lo que se pretenda para el estudio de la relación innegable pero aún poco aprehensible que se establece entre el poder y el espacio. De tal suerte que nuestro planteamiento inicial en este ensayo es con todo rigor una conclusión a una observación empírica que pretende tornarse el embrión de una teorización que pudiera ser aplicable a otros casos.

II - *Las Truchas: breve crónica de un futuro impreciso*

Los veinte años cumplidos en la concretización del proyecto Las Truchas, son sólo la última gran etapa de un largo proceso que se inicia con el siglo presente, en el curso del cual se ha ido dando paulatinamente y con tropiezos constantes la apropiación nacional del espacio estudiado y de sus recursos naturales. El excelente y minucioso trabajo del Dr. Rainer Godau sobre la historia del proyecto Las Truchas, es la referencia obligada para el conocimiento de la larga disputa que se dio para el control de la región:³ en forma un tanto telegráfica, puede afirmarse que la zona de la desemboadura del Balsas ha sido el objeto de la codicia de intereses extranjeros, aliados con ciertas fracciones de la burguesía nacional, correa de transmisión de sus intereses dentro del país. El potencial mineral de la zona, conocido desde la época prehispánica, fue concesionado en repetidas ocasiones a empresas extranjeras o a sus prestanombres, cuyo único interés a lo largo de la primera mitad de este siglo, ha sido el de congelar los recursos para su aprovechamiento futuro en el marco de una estrategia mundial sobre el uso de las materias primas por las potencias industrializadas.⁴

A ciertos grupos nacionalistas del Estado mexicano, cuya figura preeminente fue el general Lázaro Cárdenas, se debe el fracaso de este proyecto. Pero el intento no dejó de lograr cierto éxito, al detener por muchas décadas el proyecto promovido por Cárdenas, de aprovechar para beneficio nacional y regional los recursos ferríferos de la zona. De tal modo, el primer proyecto de una unidad siderúrgica fue encargado a la empresa Krupp apenas en 1957 y no fue sino después de largos años de revisiones, ajustes y lentas tomas de decisión cuando se concretizó la creación de Sitsa, futura Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Sicartsa) en 1969.

Nuestro interés en este ensayo se centra en el periodo de 1964 a la fecha, ya que a partir de entonces la materialización del proyecto en

inversiones y obras locales, inicia la transformación acelerada de las condiciones económicas, sociales y políticas del lugar, con una modificación paralela de la configuración territorial y de las relaciones espaciales hacia el exterior, en sus dimensiones nacional e internacional.

Entre 1964 y 1968 se construye la presa José María Morelos o "La Villita" y la central hidroeléctrica adyacente. Las transformaciones que provocaron en la microsociedad local y su territorio, anticiparon aunque en forma notoriamente menos intensa, los cambios que ocurrieron de 1971 a 1976 por la construcción de la primera etapa de la siderúrgica, del puerto y de la "nueva ciudad", como solía llamarse en ese tiempo al proceso de producción de un nuevo espacio urbano, al lado del antiguo casco de Melchor Ocampo del Balsas.

No concederemos más espacio a la descripción de estas transformaciones que trastornaron integralmente las condiciones anteriores.⁵ Cabe señalar en forma muy breve que el flujo de inversiones en la esfera productiva no se acompañó de una satisfacción adecuada de las necesidades sociales de la población migrante, creándose así desequilibrios en la sociedad local que revirtieron en disfuncionalidades en la producción, la distribución y el consumo y que tienden además a volverse permanentes.⁶ Todo ello se acompañó de una transformación en la ocupación del territorio, reflejada no sólo en el crecimiento extensivo de las zonas urbanas, sino también en una diferenciación social creciente en el acceso a los bienes urbanos y a los servicios entre diversas porciones del espacio de la microrregión, situación a la cual el Estado no ha dado una respuesta satisfactoria.

Este proceso de transformaciones económicas, sociales, políticas y espaciales en Las Truchas, ha sido marcado por la existencia en trasfondo, de proyectos variados en torno al futuro de la zona. Se partió inicialmente de un concepto de desarrollo regional relativamente equilibrado centrado en la modernización agrícola y la producción siderúrgica. A partir del sexenio echeverriista, el diseño del Estado mexicano sobre la región, se deslizó hacia un planteamiento de desarrollo polarizado en torno a la siderurgia. Finalmente la administración lopezportillista asignó un nuevo papel a la zona, convertirse en un "área económica exclusiva"⁷ donde se instalaría una serie de complejos industriales relativamente independientes entre sí, pero íntimamente relacionados con el mercado internacional. Esta propuesta, propugnada por el ala neoliberal de la administración pasada, encubría premisas como la sustitución de exportaciones, la apertura a la inversión extranjera directa o por *joint-ventures* con el Estado, la inversión estatal masiva permitida por el petróleo y la modernización portuaria, que tendrían todas a propiciar una modificación de la modalidad de inserción de México en la economía internacional, favorecida por la tendencia a una nueva división del trabajo a escala mundial.

La crisis puso en tela de juicio tan ambicioso planteamiento y desde 1983 ya no se considera al puerto de Lázaro Cárdenas como el mayor del Pacífico, manteniendo un silencio prudente sobre las proyecciones descabelladas de crear alrededor de 160 000 empleos en el año 2000 y de llegar

a un área metropolitana cercana a 1 300 000 habitantes a la misma fecha.⁸

Con estos limitados antecedentes sobre la evolución reciente del proyecto Las Truchas, que han sido ampliamente desarrollados en otros trabajos, iniciaremos el análisis de las relaciones entre el sistema de poder y el espacio, generadas por el proyecto.

III - *Los actores y el poder*

La repartición del poder en Las Truchas debe ser analizada con base en tres etapas que ya reseñamos respecto al modelo de desarrollo. El modelo "equilibrado", el "polarizado" y el "extravertido" que corresponden a tres épocas muy definidas: hasta 1970; de 1971 a 1976; de 1977 a la fecha.

En el curso de este proceso, los actores institucionales han tenido un peso determinante en la orientación de los procesos locales. Los cambios de etapa, que corresponden además a los periodos presidenciales, se han traducido por reformas administrativas a escala nacional con evidentes repercusiones locales: las cartas se redistribuyen periódicamente. Pero aun en el curso de una etapa, se advierten ajustes que no todos pueden ser atribuidos a la voluntad de mejorar la eficiencia de la administración pública sino que reflejan modificaciones en el equilibrio de poder entre grupos.

Habrá también que analizar el papel de otras formas organizativas: los sindicatos; la posible emergencia de movimientos populares urbanos; el papel de las sectas protestantes, etc. Es objeto de esta parte del ensayo pasar en revista los actores en presencia, haciendo hincapié sobre su base social y/o su poder administrativo, pero poniendo asimismo en evidencia su inserción espacial tanto en relación con sus conexiones de poder como con sus ámbitos territoriales de intervención.

1. *El modelo "equilibrado" - el poder tradicional*

La construcción de las obras de infraestructura de 1964 a 1971 atrae contingentes muy elevados de migrantes a la zona. Sin embargo, el cambio no parece afectar mayormente a los dos polos complementarios del poder local. Por una parte, las autoridades municipales se reclutan dentro del grupo dirigente, una burguesía agraria muy restringida que ha sacado provecho económico del crecimiento de la producción de la copra y de su distribución. Se trata de un grupo terrateniente que controla prácticamente la economía local a través de la comercialización o de la producción para el mercado.⁹

La Comisión del Río Balsas, cuyo ámbito administrativo territorial cubre la región desde su creación en 1960, viene a sustituir a la Comisión del Tepalcatepec que no tenía jurisdicción administrativa local pero gozaba de amplios poderes reales gracias al interés del general Cárdenas en promover

la región.¹⁰ La CRB es sin lugar a dudas la instancia que invierte y mejora así las condiciones de vida de la población. A pesar de la omnipotencia que le otorga de hecho su capacidad económica, no parece haber sustituido el poder tradicional agrario-caciquil, sino haberse aliado con él. Es así además como la CRB se hace de terrenos en Guacamayas. No cabe duda que la personalidad de Cárdenas y su origen michoacano fueron los factores decisivos que determinaron que no se alterara el poder político local, sino que pudiera tener acceso a los recursos de la Federación vía la CRB, más en nuestro entender, que por medio del gobierno estatal.

2. El modelo "polarizado" - el poder central

A partir de 1971, el sistema de poder en la zona se altera sustancialmente; nuevos componentes administrativos se integran a la gestión del desarrollo de la zona. Algunos autores han hecho hincapié en el desorden que imperó de 1971 a 1976.¹¹ En alguna ocasión, también subrayamos el hecho.¹² Sin embargo, si se examina con detalle la intervención de los actores, no cabe duda de que predomina el objetivo de crear la empresa siderúrgica. En cuanto a todo lo demás (ámbito social y urbano), se maneja como secundario; en otros términos, por no afectar mayoritariamente los intereses dominantes, poca relevancia adquiere en el comportamiento organizado o no de las otras instancias de gobierno. Planteamos entonces que el intento de última hora para reorganizar, programar las actividades públicas sólo responde por parte de la Federación a una necesidad impuesta por el descontento social creciente y que se hace manifiesto entre 1975 y 1976.

2.1. Los actores institucionales

a) *Sicartsa*

Es sin lugar a dudas el participante clave del proceso polarizado. Curiosamente, después de la muerte del general Cárdenas, parece que la influencia de su tendencia disminuye sensiblemente. Paulatinamente, la preocupación regional, urbana y social de la empresa sostenida por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas tiende a pasar a un segundo plano. La explicación no es evidente: parece ser que predominó finalmente un enfoque muy empresarial quizás por las influencias combinadas de Nafinsa y del Banco Mundial. Lo cierto es que la preocupación central de Sicartsa es la construcción de la planta y el éxito de la operación futura. La empresa tiene conciencia de que la falta de infraestructura en la zona le es defavorable; por ello, organiza una serie de programas que no parecen a primera vista muy coherentes con un enfoque empresarial: comedores, transporte, vivienda, campamentos, son algunos de ellos. La capacitación del personal es otro. A pesar de que parecería más lógico realizar el desarrollo urbano

contiguo a la planta, Sicartsa compra los campamentos de la Orilla y terrenos particulares en la Mira para desarrollar sus propios programas de vivienda. Posteriormente, siempre por medio de su inmobiliaria, desarrollará un programa de 600 viviendas.

Sicartsa tiene en efecto el control prácticamente absoluto de la zona, ya que en el marco del modelo de desarrollo polarizado, es la actividad motriz, el “pivote” del crecimiento local.

b) Fidelac

No es de extrañar entonces que la creación de Fidelac obedezca antes que todo a las necesidades de la planta. Su contrato de Fideicomiso retoma los proyectos e inclusive parte del personal que primero en Sicartsa y luego en Indeco había iniciado la concepción y la planeación del desarrollo urbano.

Herederio de las concepciones cardenistas, con el hijo del general a su cabeza, el Fideicomiso hubiera podido ser el contrapeso a la opción empresarial que calificaremos de “desarrollista”. Sin embargo, se le plantean muchas trabas como es la limitación de su ámbito territorial, y un modelo financiero excesivamente restringido. Además no tiene control sobre otras áreas de la administración pública como la educación y la salud.¹³ La explicación a esta situación es compleja. En efecto, el ejemplo de las ciudades nuevas francesas e inglesas, imponía el concepto de “corporación de desarrollo”. Para tomar un ejemplo latinoamericano, existía ya la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

En la época echeverriista, cuando la división sectorial de la administración pública no se había dado, tal opción era aún factible. Todo parece indicar entonces que la explicación debe ser más bien buscada en la voluntad echeverriista de limitar a los cardenistas, cuya posición política y planteamientos hacia un desarrollo más equilibrado competía con su propio enfoque. Remitir las limitaciones principales del Fideicomiso al deseo de afianzamiento del poder presidencial es evidentemente difícil de comprobar tajantemente. Deberá quedar pues como una hipótesis.

Lo que es innegable es que una mayor fuerza asignada al Fideicomiso hubiera reforzado una descentralización regional del poder hacia Michoacán, lo que no iba muy bien con el “estilo personal de gobernar” de Echeverría.

c) Comisión del Río Balsas

En esta época de supuesta confusión administrativa la Comisión del Río Balsas ejerce un papel subalterno. Un hijo del presidente Echeverría llegó hasta la vocalía secretaria y no hay duda de que controlaba la Comisión en mayor grado que el propio vocal ejecutivo. Una de las actuaciones

más destacadas de la CRB en esa época es la creación de Pibsa, la Promotora Industrial del Balsas S.A. que impulsó algunas pequeñas empresas. Pibsa sobrevivió a la extinción de la Comisión en 1977 y depende ahora de la Secofin (Secretaría de Comercio y Fomento industrial). Otra intervención fue el apoyo a la formulación de los estudios para la obtención de un crédito urbano con el Banco Mundial. Finalmente, es un hecho que la coparticipación en el programa "Comité Administrador del Programa Urbano de Guacamayas" (Capug) con el Fideicomiso y el IMSS es una de sus actuaciones más importantes en la época. Pero estamos muy lejos de la Comisión con poder absoluto en la zona y promotora de un desarrollo equilibrado: el papel más destacado de la CRB se encuentra en el resto de la Cuencia del Balsas y sólo accesoriamente en la zona.

d) Otras dependencias en la zona

Las demás dependencias que intervinieron en la zona lo hacen esencialmente en actividades muy específicas y por lo general, impuestas por las circunstancias. Infonavit e Indeco desarrollan programas de vivienda para bajos ingresos. IMSS, SSA, Capfce, SEP, Conacurt, Conasupo y algunos otros, se encargan de atender parcialmente las necesidades sociales y la distribución de productos básicos. Pero es de subrayar que muchas de estas intervenciones no se dan sino hasta 1975-1976, cuando la Federación interviene directamente desde la Presidencia para promover cierto mejoramiento a la situación de la población.

En la intervención de estas instituciones pues, difícilmente cabe encontrar una lógica de planeación y previsión de necesidades. Actúan a destiempo y son de hecho los brazos ejecutores de decisiones tomadas desde la Presidencia. Debe excluirse probablemente a la Secretaría de Marina, a la que se debe la construcción de la primera etapa del puerto que obedeció al rigor y a la autonomía que caracteriza este ministerio.

e) Las autoridades locales

Todavía por algunos años (hasta 1980), el control municipal queda en manos de la burguesía tradicional. Sin embargo, el poder político del municipio se vuelve totalmente ficticio: las grandes decisiones económicas las toma la Federación en su caso vía Sicartsa y el crecimiento urbano lo maneja Fidelac, por lo menos en la zona fideicomitada. Se hace evidente que el municipio está enredado en el círculo vicioso de pocos recursos económicos -personal deficiente- baja captación de fondos. Además, este proceso ocurre antes de las reformas que favorecen a los municipios. No existe ningún control urbanístico municipal y la provisión de los servicios urbanos es garantizada por Fidelac en las zonas que controla. El resto de la microrregión, pese a su alto nivel de crecimiento, se mantiene sin servicios.

La burguesía local a la que sólo se le permite el manejo del municipio, ha perdido simultáneamente su poder político real y su posición como motor económico. Inicia entonces su reconversión, aprovechando la demanda insatisfecha de bienes y servicios. Se vuelve introductora y especuladora de productos, pero también controla y propaga los bares y centros de vicio. Juega entonces sobre dos líneas: la legal y la ilegal. Sin embargo, nada permite afirmar que en el resto del municipio, alejado económica, cultural, social y espacialmente de Sicsarta, no ha sostenido su poder. Por lo que al estado de Michoacán se refiere, su participación es muy limitada. Designado por el Banco Mundial para el manejo del crédito urbano pronto las negociaciones se le escapan de las manos a favor de la Secretaría de la Presidencia. Sólo por medio del Programa Extraordinario de Inversiones, ordenado por Echeverría, el estado mantiene cierta injerencia -aunque muy limitada- ya que la instancia ejecutora es el Comité Promotor del Desarrollo de Michoacán cuyo control recae también sobre la Secretaría de la Presidencia.

f) La Federación

El impulso al proyecto es manifiesto desde el inicio de la administración de Echeverría, quien de hecho da luz verde a la construcción de la planta, ya que Díaz Ordaz -a punto de salir- retardó la decisión hasta la toma de poder del nuevo presidente.¹⁴ Echeverría decide iniciar las obras a pesar de existir argumentos técnicos en contra por parte de varios miembros de su gabinete.¹⁵ Es significativo también que el Indeco, una de las "creaciones" de Echeverría, entrara muy rápidamente en acción. En el curso de la época que llamamos del modelo polarizado, es evidente que las preocupaciones de la Federación giran antes que todo en torno a la pronta terminación de la planta. Caben tres explicaciones: 1) la crisis económica es latente, un retraso más allá de 1976 hubiera significado aplazar mucho más la producción; 2) la demanda de acero es apremiante; 3) el "capricho del príncipe" exige inaugurar la planta antes del cambio de poderes. Las tres explicaciones se completan y probablemente tiene cada una su parte de verdad.

La intervención federal modifica su giro en 1975. La presión local introduce varias necesidades: mejorar la programación económica y social e iniciar obras emergentes. Las dos acciones se inician desde la Presidencia (Grupo Coordinador para la Programación de Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Programa Extraordinario de Inversiones). Reforzando nuestro planteamiento sobre el divorcio político Cárdenas-Echeverría, el Fideicomiso está ausente de las dos instancias.

2.2. Sindicatos, partidos y organizaciones de base

Además de la consolidación de un vasto aparato burocrático, se amplía una red de organizaciones, como los sindicatos y partidos.

a) La sección 271 del SNTMMRM

La sección 271 del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana es la forma organizativa más combativa que ha existido en Lázaro Cárdenas. En su constitución, hubo una falta muy seria por parte de la empresa al permitir la influencia decisiva de grupos de obediencia maofsta ("Línea de Masas") cuya actuación y base obrera son muy significativas.

No cabe aquí analizar con detalle la actuación del Sindicato;¹⁶ solamente se pondrá en evidencia que en una primera etapa, hasta 1979, la situación de enclave con déficit notorio en las condiciones de vida en Lázaro Cárdenas propician que los trabajadores rebasen las reivindicaciones exclusivamente economicistas y con el apoyo de la población no ligada contractualmente con la empresa, lanza demandas con connotaciones urbanas.¹⁷ Además, la población obrera de Sicartsa se reparte en toda la micro-región, por lo que no existe una identificación vivienda pública-obreros. Encontramos así contingentes muy fuertes de obreros siderúrgicos en Guacamayas y Buenos Aires, que tienen una intervención urbana notoria para la cual cuenta con el apoyo sindical.

b) Los trabajadores de la construcción¹⁸

Los trabajadores de la construcción poseen su propio sindicato que no se ha demostrado particularmente combativo. En el conflicto de 1974, el movimiento fue espontáneo y se resolvió entre Sicartsa, las constructoras y los trabajadores con una débil participación de los líderes sindicales.¹⁹ Estos, de estricta obediencia cetemista, rehúyen los movimientos reivindicativos.

c) Los partidos políticos

La base tradicional del PRI en la zona es la burguesía agraria. Ya señalamos el desmoronamiento de ésta por lo que no cabe duda que las bases priistas resultaron debilitadas también. Además, el bajo nivel de los delegados, el carácter de migrantes recientes de la población poco identificada al lugar, son factores que contribuyen a un abstencionismo elevado y a la casi nula penetración del PRI en la población; ello se refleja también en los escasos logros de las planillas priista-cetemista en la sección 271.

Por lo que a los partidos llamados de oposición se refiere, el Partido de Acción Nacional prácticamente no aparece, siendo sustituido ideológicamente por el Partido Demócrata Mexicano cuya audiencia heredada de los sinarquistas es significativa entre los michoacanos. Los partidos de "izquierda", el Partido Mexicano de los Trabajadores y el hoy extinto Partido Comunista sostienen una actividad muy limitada que se orienta más hacia

el intento de controlar a los obreros siderúrgicos que de implantarse en la población.

d) Las otras organizaciones

La "Asociación Civil Leandro Valle" dirigida por militares retirados²⁰ tuvo cierto papel en la zona al tratar conjuntar a los invasores de la Colonia Francisco Villa de Guacamayas que por este motivo pasó a llamarse Leandro Valle. Su actuación se limitó a esta colonia y tenía el propósito de sentar bases populares mediante el apoyo a grupos marginales. La asociación perdió fuerza cuando Fidelac compró los terrenos en 1977 e inició la regularización de la tenencia de la tierra.

También cabe señalar el papel de algunas sectas protestantes. Como ha podido observarse,²¹ su penetración no es despreciable en los sectores de bajos ingresos. Esta situación recuerda lo que pasa en el Golfo. Planteamos que la problemática social de los lugares de crecimiento rápido, propicia situaciones como el alcoholismo, la prostitución, la desintegración familiar, todo ello en el marco de la ausencia de las estructuras tradicionales de control social (Iglesia-familia extensa y vecindario) que se encuentra en el lugar de origen de los migrantes; a su turno, esta situación provoca la atracción hacia las sectas.

Finalmente debe mencionarse el descontento popular de 1975 y 1976. Aunque no llegó a canalizarse en alguna organización, su espontaneidad es el reflejo no sólo de las agudezas de la problemática sino también del potencial combativo de la población.

3. El modelo "extravertido" - la internacionalización de las decisiones

En diciembre de 1976 se modifica sustancialmente el juego del poder en Las Truchas. Podemos plantear dos subetapas: la de transición que abarca hasta fines de 1978 aproximadamente, y la de consolidación del modelo extravertido hasta fines de la administración lopezportillista.

3.1. La transición

Entre diciembre de 1976 y fines de 1978, una serie de decisiones federales transforman el sistema de poder en Lázaro Cárdenas. Simultáneamente se gesta el proyecto de Puertos Industriales que será la concretización de los planteamientos neoliberales promovidos por el licenciado Moctezuma Cid.

a) La intervención federal y paraestatal

La reordenación administrativa de diciembre de 1976 reorganiza las instituciones federales en grandes sectores. Los organismos desconcentrados,

como fideicomisos y comisiones, se ven asignados en tutela al ministerio, cuyas funciones son las más afines con las suyas propias. De tal modo Fidelac y la Comisión de Conurbación se integran al sector de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Evidentemente impresionado por una gira mundial en la que destacó su visita al sureste asiático, Moctezuma Cid, ex secretario de Hacienda y Crédito Público, piensa en la posibilidad de trasladar el "milagro" económico a nuestro país. Su planteamiento, formulado desde una consultoría privada,²² preveía el desarrollo de infraestructura industrial-portuario en cuatro sitios estratégicos entre los que destacaba Ciudad Lázaro Cárdenas.²³ El propósito explícito de la propuesta consiste en abrir la economía mexicana al mercado mundial, recibiendo los derrames de la tendencia evidente a la nueva división internacional del trabajo.²⁴ La introducción del concepto de "puerto industrial" sustituye el de "polo" que había sido el *leitmotiv* ideológico del sexenio anterior, transformando así el modelo "polarizado" a otro "extravertido". Se retoma consecuentemente el viejo planteamiento avilacamachista de la "Marcha al Mar".

La intervención federal se hace sentir en la zona con el prestigio, el poder y aun la prepotencia que significa en esos años la dependencia directa de la Presidencia de la República. En tal sentido, todas las instituciones públicas de los diversos sectores son sometidas a una dualidad de poderes entre su filiación secretarial por una parte (por ejemplo Fidelac-SAHOP) y por la otra su obligación de concertar sus acciones con la Coordinación de Proyectos de Desarrollo. La justificación oficial de este planteamiento considera que la concentración del poder resulta imprescindible frente a la consabida incapacidad de las instancias públicas para coordinarse. En la práctica dos fenómenos se evidencian:

- La pérdida de autonomía local de las instituciones sometidas a las decisiones del más alto nivel de poder a nivel central;
- el sometimiento de los intereses del desarrollo local y regional a los imperativos de un modelo de desarrollo impuesto por el centro.

Pero es necesario hacer otra consideración que se relaciona con los intereses del propio poder central. En este caso, es patente que sus objetivos están acordes con el capital multinacional y su lógica de localización a escala mundial, en vez de un planteamiento con un componente regional. Es así como la zona de conurbación de cinco municipios pierde su carácter de región-plan, siendo instituida una zona prioritaria IA en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, formada exclusivamente de los municipios de Lázaro Cárdenas y la Unión.

La actividad de las instituciones federales es bastante limitada en el periodo con notorias excepciones como se verá a continuación.

Sicartsa: En los primeros años del periodo, Sicartsa toma una posición de repliegue por la necesidad de consolidar la producción y resolver serios problemas de operación y también de rotación de personal (50% en 1977). Inicia la preparación de la construcción de la segunda etapa. El paso de la etapa de construcción a la de operación, marca cierta declinación del

poder local de Sicartsa relacionado con la disminución de su fuerza en el mercado de trabajo.

Fidelac: Esta institución ve sus presupuestos reducidos a niveles muy bajos a pesar de las carencias manifiestas en materia urbana. Sin embargo, iniciando el ejercicio de un crédito del Banco Mundial, desarrolla un programa amplio de regularización de la tenencia de la tierra, introducción de servicios y lotes, y por autoconstrucción en Guacamayas y parcialmente en Lázaro Cárdenas. Su legitimidad social va en aumento, ya que es la única institución que invierte y genera empleos en los primeros años del sexenio pasado. Habiendo logrado desde 1978 dos decretos presidenciales que le adjudican el perímetro de Guacamayas (antes bajo custodia de la SARH) y la ampliación de sus funciones a todo el territorio conurbado, el Fidelac alcanza una audiencia mayor en las esferas federales, sin lugar a duda también por la muy buena relación entre su director con el secretario de SAHOP, con el PRI y el poder central.

Conurbal: Iniciando operaciones en 1977, la Comisión se dedica esencialmente a la realización del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada; por sus escasos recursos, su intervención es esencialmente política ya que en su seno se encuentran representados los gobiernos estatales, municipales y la Federación. De parte del gobierno estatal michoacano del licenciado Torres Manzo, recibe un apoyo tácito aunque poco decidido, mientras el gobierno del ingeniero Rubén Figueroa a la cabeza del estado de Guerrero, manifiesta un rechazo evidente traducido en un escaso apoyo económico.

Además debe señalarse el distanciamiento notorio entre los directivos de Conurbal y Fidelac, que se traduce en la coordinación casi nula entre estas instituciones hasta 1980.

Otras instancias: Como se señaló, la intervención de las otras secretarías es limitada salvo mediante la creación de una "Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Integral de Ciudad Lázaro Cárdenas y su Zona de Influencia". En una situación similar a la de la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, la citada comisión quiere iniciar un trabajo de coordinación de las actividades sociales, con el apoyo que significa la dirección de la señora Carmen Romano de López Portillo. Sin embargo, las veleidades de coordinación se esfuman con la entrada en actividad del Programa de Puertos Industriales y la Comisión cae en el olvido.

b) La respuesta social

A pesar de las dificultades económicas entre 1977 y 1980 o quizás por ellas, la respuesta social es diluida. Por una parte, el sindicato de Sicartsa pasa por un periodo de ajuste por la rotación de personal, el inicio de operaciones y el control férreo de la producción, iniciado a partir de 1978 al crearse Sidermex y cambiarse la dirección de la empresa. También el esfuerzo del sindicato nacional para volver a tomar en mano una sección relativamente independiente, influye en la pérdida de audiencia del sindicato.

Es de señalar que el control sindical se realiza no sólo por la intervención del Comité Nacional sino con el apoyo de las autoridades laborales y el respaldo de las entidades paraestatales locales.

Por otra parte, hasta 1980 no se darán las inversiones que propician un aumento de la fuerza de trabajo, por lo que se estanca el dinamismo sindical de la época anterior.

En cuanto a los movimientos populares urbanos, éstos no florecen ya que la actuación de Fidelac es pacificadora: al mejorarse la situación urbana en los asentamientos irregulares principales de Guacamayas, se desactiva la bomba social. Además, la institución tiene una intervención amplia en materia de desarrollo de la comunidad para motivar la aceptación de los programas y la formación de organizaciones de colonos que se afilien al PRI y controlen efectivamente la población. En tanto, la situación se pacifica considerablemente y los brotes espontáneos de descontento se apaciguan.

3.2. Consolidación y crisis (1979-1984)

Los últimos años están marcados por un nuevo crecimiento en “diante de sierra” con un auge originado por las obras en el puerto (construcción de la infraestructura y de empresas) que termina brutalmente en 1982 con la suspensión de obras, consecuencia de la crisis nacional e internacional. En estos últimos años cambia significativamente el sistema de poder en la región.

a) Nivel federal y paraestatal

Al ser nombrado Julio R. Moctezuma Cid como director general de Pemex en mayo de 1981, la Coordinación de Proyectos de Desarrollo se estancó y la Gerencia de Puertos Industriales perdió velocidad. A fines de 1981 se sustituye por la Coordinación General del Programa de Puertos Industriales como Secretariado Técnico de una Comisión Intersecretarial del Programa de Puertos Industriales, dirigida por la Secretaría de Transportes y Comunicaciones; la personalización del poder es evidentemente demostrada por esta situación: al salir Julio R. Moctezuma Cid se modificó el rango del programa insertándolo en el esquema clásico de las comisiones ineficientes que plagan a la administración pública mexicana. La Coordinación, con el apoyo de Sepafin, Nafinsa y Sidermex, consolida las prospecciones de los nuevos proyectos detectados: la segunda etapa de Sicartsa, la planta de fertilizantes de Fertimex, la empresa “Productora Mexicana de Tubería” (PMT - tubos de gran diámetro) y Nippon Kobe Steel (forja y fundición de maquinaria pesada). Las plantas empiezan a construirse y se hace patente que la lógica de localización y las principales decisiones se articulan con el sistema internacional de poder, con la participación destacada

del capital japonés.²⁵ El control de la Coordinación se mantiene sobre el resto de las instituciones, destacando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la SAHOP y la de Reforma Agraria que son las tres líneas esenciales de trabajo en el Puerto.

La intervención de la SCT se evidenció en las obras portuarias y el acceso ferrocarrilero, mientras la SAHOP (aparte de los accesos terrestres y la urbanización industrial a cargo del Fondo de Desarrollo Portuario, organismo del sector) tuvo una participación destacada en las expropiaciones. Cabe señalar que la negociación con los ejidatarios fue muy ardua debido al bajo precio planteado por la CPD y la SAHOP y la capacidad defensiva de los ejidatarios lograda en las expropiaciones anteriores.

En cuanto a las demás secretarías de Estado, bajo el impulso de la CPD y con su apoyo económico, realizan en conjunto un estudio de apoyo sobre las demandas futuras, de salud, educación formal, capacitación, etc., sin que desemboquen aún en obras.

b) Niveles locales

A partir del acceso a la gubernatura michoacana del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, se inició un periodo de mayor injerencia del estado en la zona. En primer lugar debe subrayarse la mediación del gobierno del estado en las negociaciones en torno a las expropiaciones de tierra, actuando con un mayor respeto a los derechos de los ejidatarios y salvando así el proyecto de un *impasse* como el ocurrido en Ostión, Coatzacoalcos.²⁶ Asimismo se remueve al director de Fidelac para concentrar la dirección de la institución con la de Conurbal en manos del secretario técnico de esta última. Sin embargo, éste busca el apoyo de otros grupos políticos para marcar su independencia del gobierno de Michoacán que sostuvo su nombramiento apoyándose en el gobierno de Guerrero (licenciado Alejandro Cervantes Delgado) y en grupos de presión política.

Por lo tanto se elimina el apoyo de Michoacán a las dos instituciones hasta que, en el transcurso de 1981, se cambia la dirección de Fidelac a favor de un nuevo funcionario con larga experiencia en la zona y de obediencia cardenista evidente. Sin embargo, sólo con el último cambio sexenal se da la salida del secretariado técnico de Conurbal, por lo que esta institución quedó prácticamente sin apoyo ni autoridad de 1981 a la fecha. La actuación de Fidelac de 1980 hasta fechas recientes ha sido muy limitada, ya que en un primer tiempo existieron problemas políticos evidentes que disminuyeron la actividad y posteriormente las crisis frenó los proyectos económicos y redujo los presupuestos urbanos, por lo que es sólo a partir de 1984 cuando se concretan proyectos nuevos de vivienda.

En cuanto al municipio, la presidencia pasó a un ex líder obrero, lo que marca la declinación definitiva de la burguesía agraria. Durante su mandato sostiene una política muy allegada al gobierno michoacano.

Por lo que a la intervención partidista se refiere, ha podido observarse un aumento de la actividad de la oposición; particularmente el PST fomenta

el asentamiento "Renovación social", que entraña dificultades al Fidelac y al municipio. En cuanto al PSUM su actividad sigue limitada a pesar de haber recibido apoyos para la ampliación de su influencia. Todo parece indicar que la dominación del PRI permanece en la vida política, aunque los resultados de las elecciones reflejen un fuerte ausentismo, manifestación de la apatía política de la población.

IV - Conclusiones: las redes espaciales de poder

La presentación anterior pone de manifiesto una serie de tendencias en la distribución espacial del poder que en estas conclusiones trataremos de conjuntar con objeto de plantear algunas hipótesis.

- En primer lugar resalta aún el carácter "periférico" de la zona en el espacio nacional. Las mejorías en las vías de comunicación no han destruido aún un rasgo del lugar: ser considerado como una frontera del sistema. La actuación de los partidos políticos lo demuestra: a pesar del papel potencial de la región para la difusión ideológica y la evidente concentración poblacional y más aún obrera, han actuado sin mucho dinamismo salvo quizás en el sindicato de Sicartsa que todos buscan recuperar. Aún no se considera a la zona como un componente político-espacial de la vida nacional sino como una zona limítrofe casi "colonial".

- Destaca por otra parte el que los intereses que sustentan la acción pública se han modificado radicalmente. No es exagerar, señalar que las decisiones económicas se toman hoy más en función de intereses nacionales-internacionales que regionales. Muchos factores que mencionamos lo atestiguan. Otros como la penetración inequívoca del Banco Mundial en el financiamiento de los componentes principales del proyecto refuerzan esta posición.^{2 7}

- Por lo tanto cabe preguntarse dónde quedó el planteamiento cardenista de integración del área al desarrollo nacional. Parece, por el contrario, que el nuevo conjunto de decisiones favorece la integración al mercado mundial y no se destina a fortalecer un mercado regional integrado al nacional. Ciudad Lázaro Cárdenas no es la excepción. Por su parte, el desarrollo turístico de Ixtapa-Zihuatanejo obedece a una lógica similar como lo atestigua la penetración evidente de la inversión extranjera o del uso externo de los bienes y servicios producidos en ambos casos. Conviene también referirse a la inexistencia de un planteamiento regional realmente integral^{2 8} y a la limitación de los efectos o recaídas en un entorno muy limitado (microrregional en los dos casos).

- La aplicación del concepto de "enclave" es por tanto oportuno para calificar similar situación. Pero no sólo se trata de un enclave económico sino de un "enclave de poder". Distanciándose cada vez más de su entorno, el desarrollo de Las Truchas obedece a decisiones foráneas nacionales e internacionales. Las instancias locales con mayor poder de decisión privilegian intereses extrarregionales. Debemos mencionar que acaba de

instalarse la administración portuaria de Lázaro Cárdenas que depende directamente de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (CNCP); también se ha previsto declarar al puerto como zona libre o recinto fiscal; es decir, para todos los efectos prácticos disociar del resto de la microrregión el espacio de concentración económica de inversiones y por tanto de recursos. Ello equivale a eliminar a los gobiernos locales de las decisiones y la captación fiscal tanto en sus niveles estatales como municipales.

- Sin embargo, el entorno no es insensible al crecimiento del puerto; los efectos ineludibles de contaminación y la afluencia creciente de población plantean un incremento de la problemática urbana y social. Los recursos para atenderla deberán entonces conseguirse de otras fuentes y no podrán ser captados de los generadores de los problemas mismos: las empresas.

- El poder local ¿gestionario de los problemas ocasionados por la acumulación? La pregunta nos permite recuperar nuestros planteamientos iniciales sobre la descentralización. Si no hay variaciones en la política, Fidelac seguirá siendo el “pariente pobre” del desarrollo con presupuestos insuficientes y poder limitado. Los estados con escasa injerencia corren el riesgo de perder su ya restringida influencia.²⁹ Los municipios deberán depender aún más de subsidios o aportaciones federales para resolver sus problemas, ocasionados por las inversiones económicas.

- Por lo que al juego partidario se refiere, no cabe duda de que si mantienen el carácter centralizado de sus intervenciones, no estarán en condiciones de capitalizar el descontento social que cunde ya en la zona y no encuentra hasta ahora cauces formales. Pronosticamos para los próximos años, una probable agudización de los problemas sociales y urbanos que podría desembocar en la formación de un movimiento urbano popular independiente con poca intervención partidista. De darse el caso, naturalmente los partidos buscarían recuperar su fuerza.

- Finalmente cabe la siguiente reflexión: no puede arbitrariamente ignorarse la necesidad para el país de insertarse en la dinámica mundial. En tanto, algunos espacios nacionales deberán abocarse a producir para el mercado mundial, ya que parece ineludible cierta concentración de inversiones aunque no en las dimensiones pronosticadas a las que hicimos referencia al iniciar el trabajo.

Lo que debe ser enjuiciado es el rechazo hasta ahora palpable, de involucrar a las instancias locales en la organización de estos espacios. La producción para el mercado internacional no está reñida con el fortalecimiento de un mercado regional que integre la costa michoacana y la costa grande guerrerense a la industrialización nacional. Lo que está en tela de juicio es un modelo abiertamente vertido hacia el exterior tanto de la industria (Las Truchas) como del turismo (Ixtapa), del que los intereses regionales están ausentes. En este contexto la descentralización se reduce a una redistribución de la población en el territorio, de por sí limitada y costosa, acompañada de una reubicación espacial de la problemática social y urbana con la obligación para los estados y municipios de hacerle frente; los recursos siguen triangulándose en un proceso en que los beneficios económicos

más importantes se concentran casi exclusivamente en manos federales para redistribuirse más en función de intereses nacionales que de locales.

• En una época de reordenamiento económico y de replanteamiento social y político del modelo de desarrollo, la distribución de sus beneficios y del poder en Las Truchas es un tema de actualidad.

NOTAS

¹ Citaremos la publicación del Credal-IHEAL de 1979 y la memoria del Ier. Coloquio franco-mexicano sobre *El impacto de los grandes complejos industriales en el espacio latinoamericano*, Instituto de Geografía, UNAM y Credal, ed. del I.G., México, 1982.

² Véase Daniel Hiernaux, "El poder ¿un nuevo objeto de la geografía?", *Memorias del IX Congreso Nacional de Geografía*, 2, Guadalajara, febrero de 1983, pp. 52-56, en el que se presenta una bibliografía reciente sobre la geografía del poder.

³ Rainer Godau, *Estado y acero en Las Truchas*, El Colegio de México, México, 1982.

⁴ Alfred E. Eckes, Jr., *The United States and the Global Struggle for minerals*, University of Texas Press, Austin, 1980.

⁵ Pueden consultarse las compilaciones de Francisco Zapata, *Acero y sociedad*, El Colegio de México, México, 1979, e Iván Restrepo, *Las Truchas ¿inversión para la desigualdad?*, Océano, México, 1984, para un panorama general de esas transformaciones.

⁶ Véase a este respecto Daniel Hiernaux, "El Estado y las políticas urbanas", en Iván Restrepo, *op. cit.*

⁷ "Área económica exclusiva" es el término genérico que usamos para calificar las experiencias tanto públicas como privadas en materia de parques, zonas, corredores y puertos industriales que se caracterizan por la dotación concentrada de infraestructura para el servicio exclusivo de la producción.

⁸ Proyecciones de la Comisión Consultiva del Empleo, elaboradas en 1982.

⁹ Véase Roger Bartra, *Ensayo sobre el desarrollo social y económico en la zona de la desembocadura del Río Balsas*, tesis de Maestría, ENAH, México, 1967.

¹⁰ Según David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional* (enfoque por cuencas hidrográficas de México), Siglo XXI Editores, México, 1970.

¹¹ Federico Gama B., "La participación del Estado en el proyecto: un estudio de interacción organizacional", en F. Zapata, *op. cit.*, pp. 269-289.

- ¹² Daniel Hiernaux, "La structure administrative du foyer industriel de Lázaro Cárdenas", *Cahiers du Credal*, 5, París, 1981.
- ¹³ Véase Daniel Hiernaux en Restrepo (1984), *op. cit.*
- ¹⁴ Véase Nelson Minello, *Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, historia de una empresa*, El Colegio de México, México, 1982.
- ¹⁵ Citado en Francisco Zapata, *op. cit.*
- ¹⁶ Se consultará Ilan Bizberg, *La acción obrera en Las Truchas*, El Colegio de México, México, 1982, y Gilles Fourt, "Le syndicat, l'ouvrier et l'urbain", tesis de Maestría, Universidad de París V, inédito, 1982.
- ¹⁷ Véase el trabajo de Bizberg y Zapata "Las memorias del Ier. Coloquio mexicano", *op. cit.*
- ¹⁸ Para un análisis más detallado, véase Daniel Hiernaux, "Los trabajadores de la construcción en Lázaro Cárdenas", *Cuadernos del Credal*, 17, París, 1983.
- ¹⁹ Zapata, *op. cit.*, p. 251 y s.
- ²⁰ A su frente se encontraba el extinto general Cuenca Díaz, candidato del PRI a la gubernatura de Baja California en 1977 y muerto en campaña.
- ²¹ Consultar el trabajo de Margarita Nolasco en el libro de Restrepo, *op. cit.*
- ²² Consulmex, en la que trabaja el ingeniero Oribe Bellinger hijo del ingeniero Adolfo Oribe Alba, director de Sicartsa hasta 1978.
- ²³ Inicialmente se propusieron cuatro puertos en Altamira: Tampico (Tamaulipas), Salina Cruz (Oaxaca), Ostión (Coahuila, Veracruz) y Lázaro Cárdenas (Michoacán).
- ²⁴ Se analiza esta apertura en Daniel Hiernaux, "Industrialización portuaria, desarrollo económico y cambio espacial en México" en Memoria del Coloquio franco-mexicano, *op. cit.*
- ²⁵ Destaca la firma de un convenio de cooperación México-Japón y la coinversión de capital japonés en PMT y NKS.
- ²⁶ En Ostión, el amparo sostenido por los afectados logró detener las obras hasta el momento en que la crisis se encargó de limitar el proyecto aún sin arrancar.
- ²⁷ El BM ha financiado parcialmente a Sicartsa I, al desarrollo urbano, Fertimex, al aeropuerto internacional de Ixtapa usado también para el proyecto Las Truchas, a la carretera corta Zihuatanejo-México y últimamente al puerto industrial con dos préstamos de 50 y 150 millones de dólares. El hecho de que haya sido financiamiento parcial no quita la influencia evidente del Banco que somete al país a sus condiciones por el conocido mecanismo del "apalancamiento" (*leverage*).

²⁸ El Plan de Ordenación de Conurbal es limitado en su alcance al sector de Asentamientos Humanos por la asignación de la institución a éste. Sin embargo, es de señalar que cierto esfuerzo ha sido realizado en vista a dar una característica regional al Plan, aunque no exista la instancia con funciones integrales para llevar a cabo un programa regional global.

²⁹ En la Comisión Intersecretarial del Programa de Puertos Industriales, los estados no han sido invitados.

Capítulo 11

Poder regional, estratificación social y proceso de urbanización en Zamora, Michoacán*

Gustavo Verduzco I.
El Colegio de México
Centro de Estudios Sociológicos

I - Introducción

El objetivo general del trabajo es reseñar el conjunto de transformaciones sociales y económicas que han afectado a la sociedad regional de una zona del occidente mexicano en lo que va de este siglo, con el propósito de aislar aquellos factores que, dentro del conjunto, han sido particularmente importantes en las variaciones del ejercicio del poder.

Una situación de poder es la resultante de la conjugación de fuerzas distintas que actúan en estrecha relación con las características del contexto específico en el que se da la interacción. Tal contexto implica la existencia de factores diversos (heterogéneos), que no corresponden a una sola estructura sino a varias (son multidimensionales), y que varían tanto en su composición como en el espacio y en el tiempo.¹ Se hace hincapié en lo siguiente: el ejercicio del poder está condicionado por las características de un contexto específico, y es aquí donde habría que buscar una explicación básica, aunque por supuesto no la única, de su comportamiento.

El análisis del caso de Zamora es de particular interés por tratarse de la principal zona de producción agrícola de Michoacán donde la presencia del Estado mexicano ha sido muy importante en las actividades agropecuarias durante las últimas décadas. Por otra parte, Zamora ha sido tradicionalmente un bastión de los valores del integrista católico mexicano de clara tendencia antiestatal. Los procesos de cambio que han tenido lugar en el Bajío zamorano, dejan entrever las circunstancias específicas que han facilitado la incorporación de diversos grupos sociales con ideologías antagónicas a las metas de desarrollo propuestas e impulsadas por el Estado. Asimismo permiten juzgar las posibilidades reales de los distintos grupos para maniobrar de acuerdo con sus propios intereses.

II - Breve bosquejo histórico

El Bajío zamorano se localiza en la parte noroccidental del estado de Michoacán, y comprende cerca de quince municipios. Hacia el sur y el oriente la zona está franqueada por las alturas de la serranía tarasca o purépecha. Son cuatro los valles mayores de entre los cuales sobresale el de Zamora.

La colonización española data del siglo XVI. Desde entonces la zona ha contado con una agricultura próspera a pesar de lo cenagoso del terreno. Ciertamente el afán de sus labradores hacía que se rindieran diezmos satisfactorios en el siglo XVIII (C. Morín 1979). Zamora fue además cuna de hombres ilustres en ese siglo (L. González 1978: 59-74). Durante los primeros dos tercios del siglo XIX, era sólo una villa pequeña con pocos hacendados ricos, alguno que otro comerciante próspero y muchos peones que enfrentaban lo duro del trabajo del campo (*ibid.*, pp. 85-90).

Quizás sea 1864 un año clave para esta región en tanto que en esa fecha se fundó la diócesis con sede en Zamora. Tal evento permitió que la Iglesia organizara y administrara los bienes y derechos que le pertenecían en el ámbito regional. Luis González califica esta época como la del "tiempo de las sotanas". Implica con ello que la vida clerical zamorana desbordó los límites estrictamente eclesiásticos para enmarcar también diversos aspectos del orden social. La sede episcopal en la ciudad no sólo fue un reforzamiento a la "mochilería" zamorana, sino que influyó en hábitos y costumbres que tenían que ver con la economía y la política (*ibid.*, pp. 197-210). La presencia de la Iglesia destacó en el ámbito institucional. La fundación del seminario hizo posible que se formaran tanto futuros clérigos como innumerables laicos. Gracias a los recursos de una región rica, no pocos seminaristas pudieron salir a formarse al viejo continente. Con los años, y también bajo los impulsos nacionales de la ola modernista de la ahora llamada "República restaurada", la vida zamorana entró a una nueva etapa de auge económico e innovación técnica donde, a pesar de la clerofobia gobiernista, se estableció un orden clerical regional que permitió el desarrollo del pensamiento católico a partir del seminario de la ciudad.

El auge económico y cultural del último cuarto del siglo XIX dejó huellas muy claras a través de instituciones y obras materiales: se fundaron congregaciones religiosas educadoras y colegios; el seminario de Zamora se amplió con tres facultades mayores, tres menores y una gran biblioteca. Para formar y escoger a los mejores candidatos de la región, se fundaron seis seminarios adjuntos en los principales pueblos de la diócesis y numerosas escuelas auxiliares en aldeas y haciendas. En lo material se construyeron varios templos nuevos y se habilitaron lujosamente los que ya existían (*ibid.*, pp. 111-113). Tal expansión eclesiástica no hubiera podido darse sin una fuerte base económica fundada, sobre todo, en la recaudación de los diezmos provenientes de una agricultura próspera. De esa fuente, el clero también cobraba intereses por los préstamos que otorgaba para realizar cultivos.²

No sería aventurado sostener que, debido a la influencia eclesiástica de aquellos años, empezó a fraguarse un verdadero sentido de integración regional a través de la ciudad de Zamora, sede del obispado. Ahí empezaron a centralizarse ciertas funciones financieras con la recaudación de los diezmos, los cuales eran revertidos como préstamos a las casi dos únicas alternativas de acumulación de capital: el comercio y las haciendas y ranchos. El seminario de Zamora fue semillero de nuevas escuelas de índole diversa en pueblos y rancherías para asegurar así la reproducción del clero comarcano. Por último, el liderazgo intelectual de los clérigos, presente en la región desde antaño, se reforzó enormemente y con aires de modernidad por la repetida llegada de los sacerdotes recién estrenados en el "viejo mundo". Respondía a las nuevas circunstancias de autonomía más que a un simple chovinismo el hecho de que un grupo de zamoranos haya intentado establecer el estado de Zamora en forma independiente del de Michoacán.³

En los años noventa del siglo pasado, dos acontecimientos influyeron notablemente en la región: la construcción de un canal nuevo (llamado de "Zapadores") y la llegada del tren. Ambos hechos llevaron a una ampliación de la agricultura. El primero sirvió para desaguar y extender canales auxiliares de riego; el ferrocarril dinamizó la producción al ampliar el mercado. Entre 1883 y 1904 (cinco años después de la presencia del tren), las tierras de riego del valle de Zamora aumentaron en 8 094 hectáreas (de 5 960 a 14 054 hectáreas).⁴ Los cultivos principales siguieron siendo trigo, garbanzo y maíz. El primero salía con destino a Guadalupe, Toluca y México. El garbanzo se exportó durante un tiempo a España.

Las nuevas obras de riego y el ferrocarril sirvieron también para modernizar la producción de las haciendas: se ensayaron nuevos cultivos y técnicas de siembra; empezó a utilizarse maquinaria moderna en las labores culturales, etc. Ya no salió más harina en los tradicionales atajos de mulas, sino que el ferrocarril sacó trigo en abundancia y llevó a la región harina procesada en molinos apartados. Los hacendados procuraron controlar cada vez más la producción agrícola descansando menos en el tradicional sistema de mediería, cultivando ellos mismos a través de numerosas cuadrillas de peones organizadas por un administrador con el apoyo de un equipo de capataces. Introdujeron además complicados sistemas de contabilidad y contrataron gente especializada tanto para las labores de oficina como para las relacionadas con el manejo agrícola y pecuario.

A semejanza de lo ocurrido en otras zonas del país durante el Porfiriato, los norteamericanos también realizaron inversiones en Zamora. Aprovechando la bajada del río Duero, por El Platanal, establecieron una planta generadora de energía eléctrica para surtir de luz a la ciudad de Guanajuato. Así surgió la Guanajuato Power and Electric Co., cuyo propietario residía en Colorado Springs, Co.⁵ En Tingüindín, por otra parte, los norteamericanos se dedicaron a la explotación del bosque, tanto para fabricar durmientes para el ferrocarril, como para proveer de madera a las minas guanajuatenses.⁶ También hubo compañías americanas interesadas en comprar la gran hacienda de Santiaguillo y, de hecho, la American Land Co.

llegó a adquirir más tarde la hacienda de Tamáudaro y el Refugio.⁷

Sin embargo, las inversiones americanas directas en Zamora no tuvieron realmente un impacto regional. La pequeña planta de luz en El Platana sólo demandó fuerza de trabajo mientras se llevaban a cabo las obras de construcción, pero más tarde sirvió únicamente para asentar en el lugar a unas cuantas familias de trabajadores no especializados y a varios técnicos y jefes, quienes llegaron tanto de la ciudad de México como de los Estados Unidos de Norteamérica. La explotación del bosque, en Tingüidín, se mantuvo siempre a una escala reducida que implicaba que los trabajos del corte y aserrado de la madera se llevaran a cabo principalmente a través de las comunidades indígenas de la comarca. En realidad les rindió más fruto a los países industriales el proceso global de modernización que a México, por lo menos si juzgamos tal evento a través de lo que sucedió en Zamora.

Por la revista *La Hacienda* (editada en español en el estado de Nueva York), les llegaba toda suerte de propaganda a los hacendados zamoranos. De hecho adquirieron muchos implementos agrícolas modernos en Estados Unidos.⁸ Por otra parte, los alemanes también surtieron al Bajío zamorano con innumerables instrumentos a través de la Casa Boker, la Compañía Sommer Hermann, Schoendube, etc. En la construcción del mercado de Zamora, las obras de instalación de agua potable y la electrificación de la ciudad, participaron en diversa medida compañías americanas, inglesas, alemanas y francesas a través de surcursales en la ciudad de México.⁹

Los adelantos de infraestructura beneficiaron directamente a una familia de la localidad. Gracias en parte a la herencia cuantiosa de Francisco García Amezcua, comerciante y arriero, los hermanos García, sus hijos, pudieron conseguir contratos y permisos para reproducir abundantemente su propio capital a expensas de la ciudad. Construyeron el mercado, llevaron el agua potable e instalaron la luz. En parte por ellos, y ciertamente a su favor, se había hecho el "canal de Zapadores" para ampliar el riego. También actuaron como representantes de bancos, fueron comisionistas de granos para varios molinos de Guadalajara, Toluca y México. Tenían además numerosas fincas urbanas, varios negocios comerciales y pequeñas empresas como la compañía de aguas y refrescos, una fábrica de adobes y ladrillos y otras cosas más.¹⁰

En 1910 la sociedad regional estaba formada por una pequeña élite de aproximadamente treinta familias de hacendados a cuya cabeza estaban sin lugar a dudas, los ricos y poderosos miembros de la familia García Méndez-Martínez propietarios de más de diez mil hectáreas de terrenos rústicos. Seguían al grupo anterior los menos pomposos dueños de ranchos, agricultores cuyos terrenos medían entre 150 y 600 hectáreas. A este grupo se añadían los medieros en grande quienes aunque poseían poca tierra, trabajaban extensiones, a veces nada despreciables, que variaban entre las cien y las mil hectáreas. Su bonanza dependía mucho del azar. Caían sobre viudas y propietarios endeudados para "sacarlos del apuro" trabajando las tierras pero mediándolas en su propio beneficio. A la postre algunos cuantos pudieron servirse de esta estrategia para hacerse grandes propietarios y pasar

a formar parte del grupo de los hacendados adinerados que podían asistir a las prestigiadas tertulias de los García o entrar al exclusivo casino de don Epifanio Jiménez. La distribución del poder correspondía a este esquema de estratificación socioeconómica.

Las secuelas de la Revolución

El auge de la moderna agricultura zamorana que se valía del riego, la contabilidad, las máquinas de vapor y el sudor de un proletariado basto, se vio claramente interrumpido por los efectos de la Revolución. La región no fue azotada por huestes de ningún bando ni se pelearon batallas. Al decir de Luis González, "las cinco pruebas amargas (Amaro, Síntora, Chávez, el tifo y la influenza), causaron una cierta despoblación de Zamora. La ciudad, que tenía 15 116 habitantes en 1910, en once años de trifulca quedó reducida a 13 863" (*ibid.*, p. 123). El general Amaro hizo gala de anticlericalismo; Síntora y Chávez desvalijaron a ricos y pobres. Entre militares y bandoleros se expoliaron haciendas y comercios y se impusieron préstamos forzosos. Hubo además interrupción frecuente de las comunicaciones, baja del precio del trigo y una sexta prueba que fue la hambruna de 1916.¹¹ Tanta calamidad provocó un descenso en la producción agrícola. Ante el clima de incertidumbre y desorden, dejaron de fluir también los préstamos. Fue así como poco a poco los hacendados dejaron de controlar totalmente el proceso productivo de sus tierras y volvió a cobrar fuerza el sistema de mediería ante la imposibilidad de los hacendados de enfrentar ellos mismos todos los costos de producción.¹²

Sostengo la hipótesis de que esta nueva vigencia del sistema de mediería en la región fue el factor básico que, junto con las secuelas revolucionarias, provocó un proceso de reformación de la estructura social cuya configuración aparecería en todo su esplendor en los años cuarenta. En los quince años previos a 1930, fueron dándose, poco a poco, varias transformaciones: 1) la fuente de crédito agrícola pasó de los bancos y la Iglesia a los particulares; 2) la comercialización de los productos agrícolas había empezado a seguir otros canales de distribución y otros agentes y 3) aunque desde el punto de vista jurídico persistían en Zamora casi todos los latifundios del Porfiriato, éstos o no eran ya trabajados directamente por sus dueños, o se habían ido fraccionando en alguna proporción.

En realidad los dos primeros puntos son, en buena medida, la razón del tercero. Pero el verdadero significado de estos cambios es que los integrantes de la tradicional élite zamorana habían perdido totalmente las bases del poder. Algunos endeudados y otros descapitalizados, no pudieron ya levantar cabeza. Para su desgracia, el auge triguero que tuvo lugar entre 1929 y 1931, ocurrió no sólo en Zamora sino en todo el país y en Estados Unidos, es decir, que cosecharon mucho en un mercado barato.¹³

Con el tiempo, algunos cuantos comerciantes medianos y dueños de pequeñas empresas o talleres -quienes nunca antes habían imaginado poder competir ni con los bancos ni con la Iglesia ni con los García Martínez-

fueron llenando el vacío financiero y ampliando también la escala de sus negocios. El endeudamiento de los hacendados y su debilidad financiera, junto con la paulatina pérdida de sus tradicionales lazos políticos, fue lo que permitió que otros pudieran pasar a ocupar su lugar. Así surgieron los Rocha, los García de Tangancicuaro, los Ruiz, los Chavolla, los García de Alba, los hijos de don Miguel Jiménez, don Camerino García, y otros.

Entre alzas y bajas en cosechas y precios, finalizó la década con la terrible crisis del veintinueve. Para ese tiempo el agrarismo empezó a tener más presencia en la región, dividiendo religión y castas. Cuando en 1933 llegó Lázaro Cárdenas al valle de Zamora y avisó la pronta visita de un ingeniero para estudiar la situación de la tenencia de la tierra, estaba, en realidad, anunciando los funerales del ya moribundo sistema de haciendas que prevalecía en la región. Finalmente, a poco de haberse sentado en la silla presidencial, el reparto agrario se hizo en sólo dos años. Entre 1935 y 1936 se formaron 27 de los 38 ejidos que existen en la actualidad en todo el valle; sólo tres se habían fundado antes y ocho se iniciaron con posterioridad.¹⁴ La distribución de la tierra no estuvo exenta de conflictos. Se luchó en el púlpito, en las cortes y en las calles. Hubo reyertas con muertos, rencillas múltiples y rencores duraderos que sólo se acabaron veinte o treinta años después, con la desaparición de los protagonistas. La lucha no sólo la dieron las tradicionales familias de latifundistas, sino los nuevos ricos que para entonces contaban con tierras de buena calidad.

Es un hecho que el reparto agrario fue muy amplio en la región ya que de las 18 424 hectáreas del actual distrito de riego (en seis municipios), el 66% son terrenos ejidales. Ello no significa, sin embargo, que al interior de los ejidos la mayor parte sean tierras de riego; al contrario, si nos fijamos en los treinta y ocho ejidos del valle (en tres de los municipios), tenemos que de las 43 096 hectáreas, sólo el 20% (8 491) son de riego. Por otra parte, en un estudio sobre el municipio de Zamora se señala que los ejidos cuentan con 45% de terrenos agrícolas (de 1a., 2a. y 3a. clase). Los predios privados, en cambio, predominantemente agrícolas, con un 66%. Igualmente se observa que el 10% de los propietarios privados poseen el 48% de la superficie particular.¹⁵

Los datos anteriores indican varios fenómenos: 1) que aunque la mayor proporción de los terrenos irrigados son ejidales, hubo un acceso diferencial a la tierra muy pronunciado dentro de los ejidos mismos; 2) que al menos en el caso del municipio de Zamora, la proporción de tierras buenas favoreció a los propietarios privados y, 3) que ha habido concentración de la propiedad en los predios privados aunque tal situación no data necesariamente del tiempo del reparto.

Los primeros años de los ejidos fueron muy difíciles. Aunque aparentemente se tenía tierra en abundancia, faltaba el capital y se contaba con pocos instrumentos de labranza. El reparto sólo había provocado que la tierra cambiara de dueños porque los medieros siguieron llevando la agricultura.¹⁶ Había tal premura por el crédito que el mismo Lázaro Cárdenas acicateó a los nuevos ricos de Zamora para que se lanzaran en grande a

refaccionar la agricultura. Así fue como en 1940 surgió el Banco de Zamora,¹⁷ institución que junto con Fomento Industrial y Agrícola de Zamora, S.A. y la Unión de Crédito Agrícola e Industrial de Michoacán, S.A.¹⁸ enriqueció más a éstos e incrementó la producción en los ejidos. De esta manera aquellos comerciantes, comisionistas de granos y medieros que habían suplantado a los hacendados desde los años veinte, pasaron a controlar con mayor formalidad y fuerza la producción agrícola zamorana.

Para esos años, el Bajío zamorano estaba entrando a otra etapa de modernización junto con el resto del país. La carretera México-Morelia-Zamora-Guadalajara tenía poco de haberse asfaltado. Se abrieron tanto nuevas posibilidades para ensayar otros cultivos, cuanto para ampliar el mercado nacional a través de la intermediación de Zamora en la región. Llegaron a la "Sultana del Duero" concesiones de distribución de refrescos, cerveza, maquinaria agrícola, automóviles, refacciones, etc. La nueva élite de la ciudad que estaba capitalizándose a través de la agricultura, supo aprovechar la expansión industrial de la ciudad de México y reinvertió en todo lo que pudo hasta no dejar nada fuera de su control.¹⁹

Las inundaciones de cada verano habían sido una gran preocupación de los zamoranos. Por eso se había hecho el canal de "Zapadores" y también con ese fin los García Martínez, de principios del siglo, habían fraguado un plan completo de desecación del valle. De hecho, cuando la Revolución los atrapó endeudados, fue por haber iniciado una de las primeras obras para lograr tal objetivo. Las presas de Alvarez, Chaparaco y Urepetiro habían quedado ya incluidas en ese plan.

Más adelante, siendo Lázaro Cárdenas gobernador de Michoacán, plasmó en un decreto los planes de los zamoranos para desecar su ciénaga.²⁰ No fue, sin embargo, sino hasta los años cincuenta cuando se logró desaguar y contener aguas a través de canales y drenes junto con la posterior construcción de la presa de Urepetiro.

III - *La etapa contemporánea*

Tal evento ha constituido un verdadero parteaguas en la historia zamorana. De cultivarse mucho durante el invierno (usando riego) y poco en el verano por causa de las aguas que inundaban grandes partes del valle, se pasó a una situación en la que podían tenerse cultivos en todo tiempo. La tierra, al menos en teoría, podría sostener ya tantos cultivos como lo permitieran los ciclos vegetativos de las plantas. Las estadísticas de esos años muestran, con elocuencia, el significado de los cambios. De haber de 6 a 13 cultivos entre 1947 y 1952, pasó a sembrarse entre 19 y 30 productos diferentes en el periodo 1955-1962. La superficie cosechada se amplió de 10 000-13 000 hectáreas, aproximadamente, entre 1947 y 1953 a 24 000 hectáreas en 1954, y a 35 000 y 40 000 en 1955 y 1957, respectivamente.²¹ No quiere decir que se haya ampliado la extensión de tierra cultivable (aunque tal cosa sucedió), sino más bien que hubo varias cosechas en la misma tierra.

Esta fue una verdadera fiebre agrícola y como tal tuvo sus momentos de crisis: mientras en un año se obtenían ganancias cuantiosas con un producto, al siguiente la pérdida era total porque se abarrotaba el mercado. De 1959 a 1961 la situación fue catastrófica porque el valor de la producción descendió muy fuertemente (de 47.7 millones de pesos a 28.5 millones).²² En 1966 la agricultura empezó a tomar un cauce más estable; fue volviéndose poco a poco a un esquema básico de cultivos que comprendía entre 12 y 13 productos. De esta manera, en 1968 el valor de la producción empezó a ascender. La fresa irrumpió en gran escala entre 1955-1960. Los años más problemáticos fueron, sin embargo, de 1964 a 1971 cuando las variaciones en valor del producto o en superficie sembrada fueron muy desordenadas causando serios desajustes en la economía regional. Igualmente a veces se producía por encima de la demanda o se bajaban excesivamente los precios por los controles del aparato distributivo. Las dificultades volvieron a presentarse entre 1974 y 1975, lo cual ha sido una constante en el cultivo de la fresa; lo único que cambió año con año es el grado o la fuente del problema. Hace algunos años Ernest Feder²³ denunció una serie de irregularidades por tratarse de un cultivo americano que tiene lugar en suelo mexicano. El alto valor de la fresa es conocido. En el ciclo 1966-1967 el valor total de la producción fresícola alcanzó el 65% del valor total producido. A veces ha cubierto hasta el 20% de la superficie total del distrito de riego, y en otras sólo se ha extendido en un 5%.

El aumento de la superficie total cosechada en los primeros ciclos cuando intervino el SAM (1980-1981 y 1981-1982), son una clara muestra de las posibilidades reales de la expansión de la agricultura del valle. Además, cambió drásticamente la proporción de tierras dedicadas al complejo de granos. Es claro que desde 1973-1974 venía incrementándose la superficie dedicada a los granos; por tanto, si un par de años permite sugerir algo, podría afirmarse tan sólo que bajo la influencia del SAM se apoyó fuertemente una tendencia que ya existía. Sería más difícil argüir por ahora que la disminución del complejo FLH podría llegar a constituirse en tendencia. Por otra parte, el aumento en los granos no ha implicado competencia física por las mismas tierras que se usan para frutas, legumbres y hortalizas, sino que se trata de una utilización diferente de las posibilidades del distrito de riego en función de la superficie regada y la regable. Se trata también de una forma diferente en el sistema de rotación de cultivos, al implantarse una combinación distinta entre cultivos de invierno y de primavera-verano.

IV - La agricultura y el contexto social

Veamos ahora otros aspectos de la agricultura regional. Se había mencionado en otra sección que la mayor proporción de las tierras del distrito de riego son ejidales. De hecho, los ejidatarios usufructúan en promedio 3.7 hectáreas mientras que los propietarios privados poseen 12.3 hectáreas,

aunque, como ya se señaló también (según datos para el municipio de Zamora), el 10% de los propietarios privados poseen el 48% de los terrenos particulares (ver nota 15). No significa que en los ejidos tampoco haya cierta concentración de la propiedad; ciertamente la hay aunque sea difícil señalar alguna aproximación sobre el grado de ocurrencia.

Independientemente de la situación jurídica de la propiedad, ha sido característico en Zamora usufructuar mayor o menor cantidad de tierra a través de arrendamientos o contratos de mediería.²⁴ En la actualidad hay agricultores que han cultivado aproximadamente durante treinta años sin haber poseído jamás una sola hectárea. Habría que entender que las ricas tierras del valle constituyen un verdadero patrimonio familiar. No se trata de tierras temporeras que producen poco y se rentan a bajo precio. La tierra les produce bien aunque no sean los dueños o usufructuarios quienes la trabajen. Sostengo la hipótesis de que este factor ha sido básico (no el único) para que en Zamora se haya dado un verdadero proceso de movilidad social ascendente, sobre todo entre los pocos ejidatarios que han tenido parcelas con riego.

Globalmente, sin embargo, la agricultura comercial, sobre todo la que se orienta a los cultivos caros como la fresa, el jitomate, la cebolla y hortalizas, ha provocado un conjunto de desbalances a diversos niveles. La fresa, como bien se sabe, se orienta casi exclusivamente a los Estados Unidos; el jitomate se destina al mercado nacional, aunque en ocasiones parte de lo producido va al vecino país. La papa, cebolla y hortalizas se comercializan también en México, a través de los grandes centros consumidores (el D.F., Guadalajara, Monterrey).

La constante en el distrito de riego ha sido el cultivo por parte de los agricultores privados (posean o no la tierra) y no por los ejidatarios. Ello no significa que no se dé ese tipo de cultivos en parcelas ejidales, sino que normalmente son pocos los ejidatarios que se dedican a ellos. Los requerimientos de alta inversión de esos productos establecen ya una selección previa de sus cultivadores. Antes de la expansión última de la producción agrícola de Zamora, la situación era menos heterogénea en términos relativos, en tanto que se producía mayoritariamente sólo maíz, trigo y garbanzo. Más adelante se subrayó la diferenciación cuando empezó a expandirse el cultivo de la papa. Luego la fresa pasó por un periodo de desorden, como ya se señaló, que enriqueció a algunos para empobrecerlos casi inmediatamente.

La presencia estatal llegó a sentirse fuertemente en la agricultura zamorana a partir de 1954, cuando estaba a punto de iniciarse una nueva etapa de la agricultura. La Junta de Aguas, organización integrada por los usuarios del líquido, pasó a convertirse en el distrito de riego de Zamora, dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Desde entonces, la actual SRH ha ido aumentando su injerencia en todo lo que concierne al cultivo de las tierras. Intervienen también los usuarios del agua, es decir, propietarios privados y ejidatarios, pero las negociaciones y problemas se ventilan bajo la mirada de los altos directivos del distrito de riego, junto

con la de los representantes del ahora Banrural y demás instituciones oficiales de crédito. La burocracia funciona con toda su fuerza. Se establecen amplios programas de producción nacional de cada institución, y vuelven al centro del poder las réplicas airadas de los que eufemísticamente son llamados 'usuarios del agua', es decir, grupos poderosos de agricultores que normalmente llegan a imponerse sobre los deseos de los ejidatarios, con la complacencia de los funcionarios. De tal manera ha ido creciendo la presencia estatal en la agricultura zamorana, que en 1982 ya contaba con mil empleados en la SARH y en Banrural.²⁵

La ampliación del crédito agrícola a través, principalmente, de las agencias oficiales, ha sido un factor crucial para que el Estado haya pasado a ejercer mayor control sobre los sectores campesinos, puesto que son ellos quienes han requerido de más financiamiento. El crédito oficial se otorga más frecuentemente a ejidatarios que a pequeños propietarios, y ha servido para financiar, sobre todo, a la producción de granos. El crédito privado, en cambio, ha servido a la producción de frutas, legumbres y hortalizas, y ha provenido de fuentes diversas: emparadoras de fresa, bancos privados e intermediarios privados de diversos productos agrícolas.

Con base en los precios de 1982, financiar una hectárea de trigo costaba nueve veces menos que una de fresa, y una de sorgo, trece veces menos. Para el ciclo 1981-1982, de las 9 000 hectáreas financiadas en el distrito de riego (de fuentes diversas), el 73% del capital se dedicó al complejo de FLH, que abarcó sólo el 37% de la extensión cultivada.

En el ciclo primavera-verano de 1982, Banrural apoyó con crédito 8 513 hectáreas para cultivar sorgo y trigo; por otra parte, sólo financió 427 hectáreas de fresa, lo que en términos monetarios significa que el cultivo de fresa en el 4.7% de la superficie total acreditada por ese banco se ocupó el 40% de todo el crédito. Desafortunadamente no ha habido acceso a la información para una secuencia de varios años, pero Banrural financió superficies semejantes de fresa en cuatro de los cinco ciclos entre 1979 y 1982. Si estos datos pudieran ser tomados como típicos del comportamiento de Banrural, esto implicaría su apoyo a una situación diferencial, ya que entre los productores del valle, los de fresa, aunque sean ejidatarios, son una categoría selectiva.²⁶

No he podido contar con información completa del crédito institucional privado, pero un banco privado (ahora nacionalizado), financió entre 1982 y 1983 el 18% del total sembrado de fresa, el 70% del jitomate, el 31% de la papa, y el 56% de la cebolla. Sus planes para el ciclo 1983-84 fueron: 11% de fresa, 41% de jitomate, 51% de papa y 47% de cebolla.²⁷ Podría suponerse que los otros doce bancos que existen en Zamora están financiando parte o la totalidad de lo que ese banco no ha cubierto con crédito.

Obviamente si hay desbalances en los costos de producción entre los productos del complejo FLH y los de granos, las diferencias también son agudas cuando se trata de valor de la producción. En diez de los últimos ciclos, la producción de fresa ha cubierto, en promedio, el 41% del valor total de las cosechas, y la papa el 24%. No es, por tanto, el desinterés lo

que ha llevado a los ex bancos privados a financiar ese tipo de agricultura.

Si no hubiera limitación alguna en el mercado de la fresa, no podrían cultivarse en el valle más de 3 500 hectáreas tomando en cuenta solamente el factor agua. De hecho, la fresa ha consumido en promedio el 56% del agua de riego durante los últimos seis ciclos considerados (ver nota 7). Se indicó también que cuando se impone el racionamiento del líquido, se da preferencia a los cultivos caros sobre los de granos. Tal situación provoca un mayor desequilibrio entre ejidatarios y pequeños propietarios. Además, puesto que las cuotas del agua no cubren ni los costos de ésta ni los del sistema mismo de riego, la subvención estatal va más directamente a los beneficiados, es decir, a los propietarios privados que cultivan mayormente frutas, legumbres y hortalizas.

Para completar el cuadro habría que atender a las características de la intermediación. Ernest Feder (*op. cit.*) ha descrito profusamente la situación de la fresa, y no me detendré sino para subrayar la importancia de algunas características: 1) se trata de un cultivo dependiente de los Estados Unidos desde la compra de la planta hasta la venta del producto; 2) la producción de México es subsidiaria de la que se realiza allá bajo un régimen variable de cuotas; 3) mientras allá ha aumentado el rendimiento de la planta, el bajo precio de la fresa zamorana se debe a los bajos costos de operación (trabajo barato y recursos subsidiados), es decir que no tiene una base competitiva real.²⁸

Los anteriores son quizás los rasgos básicos que han hecho más problemática la producción fresera de Zamora. De hecho, las negociaciones anuales entre los productores y las empacadoras nunca han dejado de ser difíciles. A pesar de los esfuerzos de la Asociación de Productores de Fresa y Hortalizas, las cuotas de producción no se respetan y ello ha influido para que las empacadoras puedan castigar el precio. En 1980, cuando finalmente logró imponerse un canal único de venta (la asociación misma), hubo una trifulca a balazos que acabó con más de una docena de personas, precisamente por un problema relacionado con el respeto a las cuotas de producción.

Para entender estos problemas con la fresa, no habría que olvidar que se trata de un cultivo que produce óptimas ganancias cuando logra un buen precio. Esta circunstancia ha influido de tal manera en los agricultores, que normalmente éstos desean participar en la producción sobre todo si tienen tierras aptas para ello. Los agricultores saben, por experiencia, que ningún cultivo de granos les aportará tales pingües ganancias. En realidad, no todos los freseros ganan, aun en los años prósperos. A esto hay que agregar las limitaciones establecidas por los sistemas de cuotas de producción.

En los demás productos caros, la intermediación ha jugado un papel similar al de la fresa. Los productores de papa, jitomate, cebolla y hortaliza, lanzan quejas muy semejantes a las de los freseros, sólo que ellos señalan diversos enemigos y no uno solo.

Finalmente, son muy pocos los agricultores que han sostenido una

tendencia al enriquecimiento ya sea por dedicarse a la fresa, a la papa o a la cebolla. No parece que haya más de una docena en todo el valle de Zamora, y en todos los casos, estas personas fungen, además, como intermediarios.

V - La urbanización del Bajío zamorano

Las mejoras en la infraestructura de riego, junto con la instalación de nuevos cultivos comerciales que demandan, además, mucha mano de obra, repercutieron todavía más en el comportamiento demográfico regional a partir de los años sesenta. Los municipios de Zamora y Jacona, pero sobre todo las cabeceras, han incrementado tremendamente su población. A nivel municipal la tasa de crecimiento anual de 1960 a 1970 fue del 4.5% para Zamora y de 6.4% para Jacona (véase Margarita Nolasco, 1979). En las cabeceras la tasa de incremento fue del 5% para Zamora y del 5.3% para Jacona. Desde 1960 ambas localidades han pasado a formar una sola unidad urbana. Según el censo de 1980 la población de las dos ciudades era de 116 953 habitantes, lo que significa que la tasa anual de crecimiento durante esa década fue del 3.3%.

Por otra parte, a nivel global (exceptuando Zamora y Jacona), la población de la región aumentó en forma lenta (1.3% anual) entre 1960 y 1970, habiendo tasas de crecimiento negativo en por lo menos tres municipios durante ese periodo de acuerdo con los censos de población. La instalación de cultivos altamente comerciales no pudo mantener sus efectos de retención de la población rural de una manera permanente, produciendo directamente efectos de expulsión entre los cultivadores de menos recursos (la mayoría), junto con desempleo para aquel contingente de jornaleros que pasaron a ser un excedente laboral al satisfacerse, más que plenamente, la oferta de trabajo agrícola.

El pleno establecimiento de los nuevos cultivos comerciales durante los años cincuenta y sesenta ha sido la causa fundamental de los movimientos de población contemporáneos en la región. Pero junto con los nuevos cultivos, en las cabeceras municipales se ha desarrollado además otro conjunto de actividades paralelas y complementarias: instalación de empaquetadoras de fruta, transporte, bodegas de distribución de productos agrícolas, venta y distribución de insumos para la producción del campo (herbicidas, fertilizantes, etc.), venta y reparación de automóviles, tractores, maquinaria y equipo de bombeo, servicios técnicos para la agricultura, servicios veterinarios, etc.

Con el tiempo el Estado ha ido ampliando su base de servicios a la agricultura: las oficinas del distrito de riego 061 (con sede en Zamora), cuentan ahora con una gran planta de ingenieros y personal técnico. Banrural, por su parte, no sólo tiene una gran sucursal para el área de Zamora, sino que, además, instaló la sede regional que atiende los asuntos de los estados de Michoacán y Guerrero. La banca comercial (ahora nacionalizada), ha ido ampliando enormemente sus servicios; en la actualidad existen

16 sucursales bancarias de 12 bancos distintos. Cabe recordar que en 1980 la población de Zamora-Jacona era de cerca de ciento diecisiete mil habitantes.

Finalmente los cultivos, junto con las actividades paralelas y complementarias, han servido para concentrar también a un nuevo contingente de personas que, a su vez, han generado demandas habitacionales, de alimentación, de vestido, de escuelas, etc.

El censo de negocios reporta la existencia de 3 563 establecimientos de todo tipo y tamaño en la ciudad de Zamora.²⁹ De ellos, el 53% son negocios comerciales, 40% de servicios y 7% de actividades de transformación. Por otra parte, de todos los negocios comerciales, el 60% son de venta de ingredientes comestibles (sobre todo abarrotes y misceláneas). Estos datos reafirman el carácter de Zamora como centro comercial y de servicios, pero señalan también que la base comercial se funda, sobre todo, en el pequeño comercio al detalle que se orienta a las demandas básicas de la población. Obviamente la importancia del capital comercial como tal no estaría en ese tipo de negocios, sino más bien en aquellos relacionados directamente con la actividad agrícola (bodegas de venta y distribución de los productos del campo, negocios de venta de insumos y maquinaria agrícola, etc.); sin embargo, como se verá más adelante, tantos establecimientos comerciales, normalmente pequeños, sugieren que se trata de negocios familiares que casi no requieren personal asalariado extrafamiliar. De hecho, el 63% de los negocios de la muestra no reporta empleados extrafamiliares, y de los que cuentan con personal asalariado extrafamiliar, la mitad tiene sólo 1 o 2 empleados y el 68% un máximo de 4 trabajadores. Es decir que de toda la muestra de negocios urbanos, sólo el 25% tiene entre 1 y 4 trabajadores y el 12% 5 o más.

Desde el punto de vista de la absorción laboral el crecimiento de Zamora ha sido funcional, no tanto para el empleo asalariado, sino más bien para la incorporación a la vida laboral a través de la instalación de negocios propios y familiares principalmente en el comercio y los servicios. Tenemos así dos características sobresalientes de las actividades urbanas que han seguido el auge de los cultivos.

VI - Reflexiones finales

La intención de este trabajo ha sido la de presentar un bosquejo de la trayectoria de los cambios socioeconómicos en la zona de mayor dinamismo económico dentro del occidente michoacano. La presentación de los hechos permite ver cómo el contexto regional ha sido modificado de diversa manera por los acontecimientos más relevantes de la vida nacional.

Primeramente las condiciones del Porfiriato fortalecieron una élite muy reducida. En el caso de Zamora el beneficio recayó casi exclusivamente en una familia, debido no sólo a que sus miembros contaban con acopio de capital desde los años previos al Porfiriato sino, principalmente, porque

supieron hacer uso de relaciones sociales, económicas y políticas en la ciudad de México, que les procuraron cargos políticos, decretos favorables, concesiones jugosas y representaciones de varios negocios importantes. Más tarde, las secuelas revolucionarias dificultaron la actividad económica y removieron los lazos políticos y económicos en que se sustentaba la cómoda burguesía afrancesada de principios del siglo. Fue así como poco a poco la pujante economía regional fue debilitándose hasta el punto de pasar a sostenerse únicamente con el trabajo de los medieros, artesanos y pequeños comerciantes. Este sector hizo frente a los depresivos años veinte; más tarde, sólo algunos de sus miembros, durante la década posterior al reparto agrario, iniciaron la integración de los ejidos a sus propios intereses, no sólo porque fueron los medieros quienes al comienzo cultivaron los ejidos, sino además porque ellos y algunos comerciantes y artesanos promovieron la concentración de la comercialización agrícola y pasaron a institucionalizar el crédito al campo.

En cuanto a los ejidatarios, el proceso de diferenciación económica se originó con el reparto mismo, aunque después se agudizó con la intervención del pequeño grupo de zamoranos que logró controlar la comercialización de los productos agrícolas, ya que para poder concentrar y vender la producción del campo necesitaron de comisionistas compradoras de granos entre los mismos ejidatarios.

Años más tarde, el *boom* de la posguerra no hizo más que engrandecer los negocios de esa nueva élite de ricos que logró acaparar la mayor parte de las concesiones de distribución de productos manufacturados. La meta de expandir el mercado nacional encontró fervorosos seguidores en Zamora. La actual concentración de actividades comerciales y de servicios en la ciudad es una clara muestra de los alcances logrados, según se explicó ya en las páginas precedentes.

La agricultura, por su parte, marchó desde los años cincuenta muy a tono con las nuevas políticas de la producción nacional en el campo: mejoras en la infraestructura, introducción de maquinaria, utilización de nuevas variedades vegetales, uso de fertilizantes, asesoría técnica y apoyo financiero oficial. El nuevo paquete de producción agrícola transformó al valle en zona de cultivos caros. Esa ha sido otra etapa de una de las facetas del desarrollo económico del país. La presencia del Estado en los procesos de producción y de comercialización de los productos ha favorecido otros procesos de diferenciación social. Los antiguos medios de control de un grupo han pasado ahora en parte a los equipos de la burocracia técnicoadministrativa de Banrural, la SARH, Anagsa y Conasupo. Por otro lado, ante una producción agrícola más diversificada, ha surgido un número más amplio de intermediarios en el proceso de distribución de los productos. Este fenómeno no ha significado, sin embargo, que hayan dejado de existir situaciones monopólicas de control en los procesos de producción y comercialización de los productos del campo. Sólo se quiere subrayar aquí que el nuevo perfil de los cultivos zamoranos ha permitido la presencia de un nuevo grupo de actores sociales inexistente en épocas previas en el Bajío

zamorano. En este mismo sentido se vislumbra la presencia norteamericana a través de las implicaciones que ha tenido el cultivo de la fresa. El hecho de que sea un producto que requiera las mejores tierras, que haya consumido la mayor parte del agua a través del sistema de riego y que haya acarado también la mayor proporción del crédito, implica, además de un decidido apoyo estatal, que las subvenciones en este sentido han servido no sólo para favorecer a unos cuantos productores e intermediarios zamoranos, sino, principalmente, a los *brokers* americanos. Regionalmente ha implicado también un claro apoyo de los mecanismos que llevan a la concentración de la riqueza en un pequeño sector de productores e intermediarios.

Por otra parte, los cambios en la agricultura, sobre todo a partir de los años cincuenta, han provocado diversos fenómenos que ya se mencionaron a lo largo del trabajo. Conjuntamente con el proceso de centralización de actividades comerciales y de servicios en la ciudad de Zamora, se menguaron los trabajos no agrícolas de la región y con ello se impulsó la migración a Zamora de un importante sector de la población de los pueblos aledaños. El tipo de agricultura que fue desarrollándose sirvió para asentar a numerosos contingentes de trabajadores agrícolas procedentes de otras zonas en los pueblos y rancherías del valle. Asimismo, por las características de una agricultura cara, se ha acentuado la existencia de flujos de migración a los Estados Unidos como un medio para obtener eventualmente ingresos complementarios. Con los años este fenómeno ha ido haciéndose masivo principalmente entre los campesinos y jornaleros de la región. Tal situación implica, en términos generales, que aunque la agricultura de la zona ha intensificado el empleo agrícola, no ha sido suficientemente adecuada como para mejorar los niveles de vida de la mayor parte de los segmentos del campesinado.

La expansión del sector urbano en Zamora ha significado, por otro lado, un gran dinamismo en la estructura del empleo. Se ha tratado sobre todo de una ampliación horizontal del empleo a través de pequeños establecimientos comerciales y de servicios manejados familiarmente. Para otros segmentos de la fuerza de trabajo urbana, la nueva situación ha significado el desempleo local y por tanto la necesidad de salir a trabajar principalmente a la ciudad de México, Guadalajara y Estados Unidos.

Los fenómenos anteriores indican que las transformaciones del Bajío zamorano se han apoyado en un modelo organizativo de integración vertical de las actividades económicas, cuyos ejes de control inmediato son de una parte el Estado a través de las diversas dependencias que regulan la actividad económica, y por otra, los grupos económicamente dominantes en las ciudades. En el caso de la región, Banrural, la SARH, la Aseguradora Nacional Agrícola, los Almacenes Nacionales de Depósito y la Conasupo, han fomentado la coordinación de las actividades agropecuarias en función de los planes nacionales de desarrollo. Pero la acción de estas instituciones se ha dado en el marco de intereses de los grupos dominantes de la ciudad de Zamora.

Ciertamente las transformaciones contemporáneas del Bajío zamorano

han facilitado la generación de riqueza y empleo aunque dentro de un contexto limitado por las condiciones precisas de una región cuyas actividades se han organizado en función de las peculiaridades del desarrollo nacional. Esto no ha sucedido solamente a través de la injerencia de los organismos que moldean las políticas agropecuarias, sino también a través de los mecanismos del mercado global de bienes que ha sido centralizado principalmente en la ciudad de México. En este sentido Zamora actúa, en relación con su pequeño *hinterland*, como una sede de distribución tanto de bienes como de mecanismos de control que provienen fundamentalmente del Distrito Federal. Son estas las características estructurales que explican las limitaciones precisas del desarrollo de las actividades regionales. La expansión tan dinámica del empleo urbano a través de los pequeños negocios familiares básicamente, es una clara muestra de que ésa ha sido la única opción posible dentro de las condiciones reales que han transformado la región. Esas formas de empleo han sido la resultante de una instrumentación racional de las políticas de desarrollo económico.

Desde el punto de vista social, es claro que los procesos de movilidad social han estado circunscritos a las escasas posibilidades que son viables en ese contexto. El proceso de urbanización regional ha servido para la reubicación de los diversos sectores de la población de la zona a un campo de interacción diferente, caracterizado por la concentración urbana y el desarrollo de formas específicas de actividad agrícola, comercial y de servicios según las condiciones ya señaladas.

Las transformaciones del poder

El ejercicio del poder, por otra parte, ha evolucionado paralelamente a la trayectoria de los cambios socioeconómicos siguiendo también las características generales de la formación del nuevo Estado mexicano que surgió de la postrevolución.

El conflicto armado revolucionario y la Cristiada, sirvieron para arraigar en la escena política regional a un nuevo actor social: el ejército. Su representante en Zamora fue gestor de las principales negociaciones políticas desde 1914 hasta el fin de los años cuarenta. El ejército participó activamente en la represión de todos aquellos que eran sospechosos de atentar contra la seguridad nacional. Amaro es para los zamoranos el terrible recuerdo de una época iconoclasta que vaticinó el fin de sus años levíticos. Más tarde, el negociador en la región para terminar la revuelta cristera, fue el general Manuel Avila Camacho siendo comandante militar de la zona en Zamora. Finalmente, la cruenta lucha agraria de los años treinta se desarrolló bajo la cercana mirada del ejército para contener el ímpetu agresivo que dividía religión y castas. Su presencia sirvió asimismo para reforzar el surgimiento de un nuevo dominio político que venía a remplazar definitivamente a la tradicional unión orgánica entre Iglesia y burguesía. Sin embargo, en el plano subjetivo, el nuevo orden que pugnaba por establecerse,

necesitó de una ideología que apoyara eficazmente las reivindicaciones populares reprimidas durante tantos años. Tratándose de una región agrícola, el agrarismo anticlerical fue la respuesta que socialmente abrió las puertas para que nuevos actores pasaran a manejar las posiciones del control regional. Son estas características las que explican las pugnas específicas que tuvieron lugar entre las diversas facciones de esa época.³⁰

Lázaro Cárdenas, por otra parte, desempeñó un papel crucial en la región no sólo porque impulsó decididamente el reparto agrario, sino además porque empujó al nuevo grupo económico emergente a tomar las riendas del control de la producción agropecuaria. Tal situación significó una alianza política que sirvió para compaginar el poder económico con el control político en el contexto de un nuevo orden que luchaba por establecerse en el país. Fue, sin duda alguna, el origen campesino de la mayoría de integrantes del nuevo grupo de pudientes zamoranos lo que facilitó la convivencia y el entendimiento con los nuevos ejidatarios. Puesto que se trataba de una agricultura asentada en terrenos excelentes y bien irrigados, no cabía duda de que el capital apoyaba al trabajo para bien de todos aunque la riqueza les alcanzara más a unos que a otros. Lo anterior refuerza la imagen común sobre el carácter populista del Estado mexicano, pero permite ver que el juego de intereses, tanto entre las diversas facciones políticas como entre el nuevo grupo económico, estaba condicionado en gran medida por la difícil situación económica general de aquellos años, lo que dificultó una verdadera reivindicación de las demandas populares. Los años dieron paso finalmente a la consolidación de una nueva burguesía agraria en los ejidos mismos y con ello el aparato estatal amarró eficazmente el apoyo de la base popular campesina en una región donde la fuente primordial de riqueza era la agricultura.

Cabe señalar que la fundación del Partido de Acción Nacional en Zamora la habían hecho varios jóvenes católicos oriundos de la arranciada aristocracia comarcana del novecientos. En sus inicios los nuevos adeptos expresaban la revancha guardada de quienes habían perdido la contienda. Sin embargo, en los años sesenta había cambiado casi totalmente la composición social de los integrantes del partido al igual que había ido cambiando la de la ciudad. Ya no había hijos ni nietos de hacendados, sino pequeños comerciantes y profesionales libres, muchos de ellos miembros del renovador Movimiento Familiar Cristiano. Eran los portavoces morales de la nueva pequeña burguesía urbana que gozaba sólo indirectamente de la bonanza agrícola que sobrevino a la región con los programas de inversión agrícola de aquellos años.

En la década de los sesenta y con mayor ímpetu en los setenta, la ampliación de la producción agrícola, junto con la mayor presencia del Estado en la organización y financiamiento de la agricultura, provocaron cambios importantes en la base económica de la estructura de poder regional, a saber: 1) el Banco de Zamora fue dejando su función de apoyo financiero a la agricultura regional; 2) no sólo se amplió la comercialización de los productos agrícolas, sino que surgieron nuevos canales de comercia-

lización y nuevos agentes de la misma (la Conasupo, Anadsa, las emparadoras de fresa, la distribución de nuevos productos hortícolas, etc.); 3) siguiendo la bonanza agrícola, Zamora acrecentó notablemente su población (por migración), y amplió fuertemente los sectores del pequeño comercio y la prestación de servicios al concentrar esas actividades regionales en la ciudad misma.

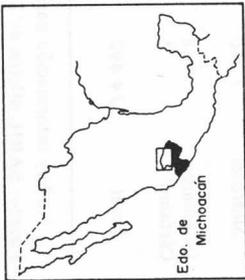
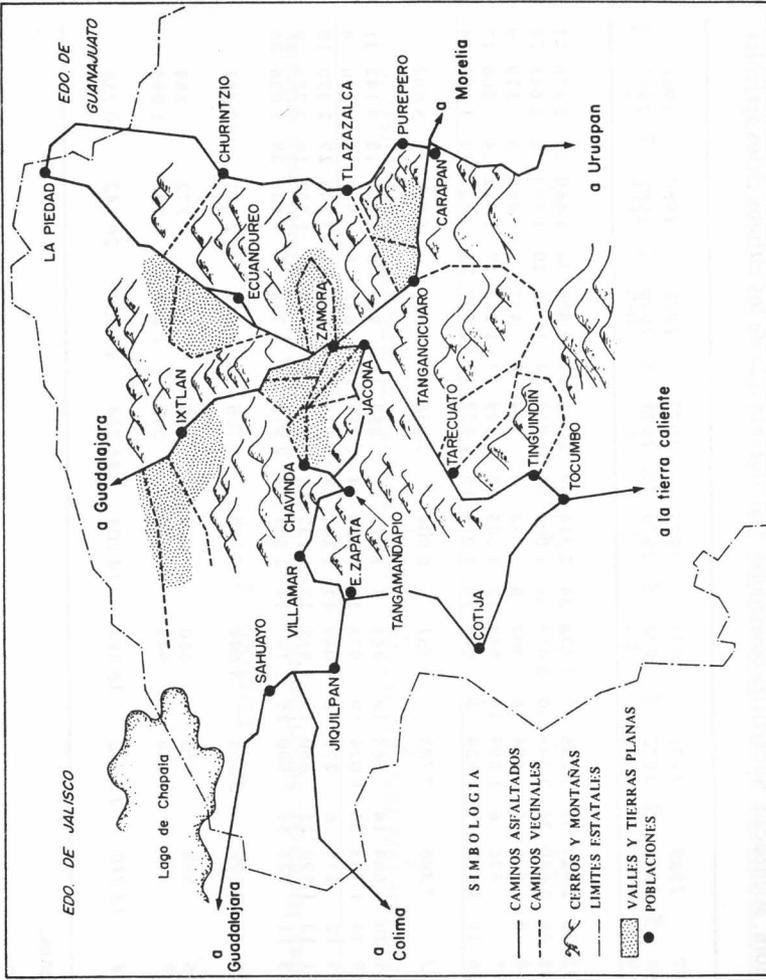
La repercusión de los cambios anteriores en los mecanismos tradicionales de control del PRI fueron inminentes. La mayor presencia de las instituciones públicas en la agricultura resquebró la antigua alianza entre los ejidatarios y su contraparte financiera y política en la ciudad de Zamora. Dentro de la actividad agrícola, la diversificación tanto de la producción como de la distribución de los productos, planteó las bases para la existencia de nuevos grupos de interés. Fue así como la cohesión política que había prevalecido entre 1940 y 1960 alrededor del partido oficial empezó a minarse como resultado de la presencia de nuevos actores sociales cuya interacción transformó y delimitó la dinámica de las interrelaciones vigentes hasta entonces.

A pesar de que la trayectoria levítica de los zamoranos congeniaba con la ideología del Partido de Acción Nacional, éste nunca pudo contrarrestar la popularidad del partido oficial entre los campesinos de la región ya que de él había emanado en última instancia su clara y fehaciente reivindicación.

La obtención de la alcaldía de Zamora por parte del PAN en 1984, puede probablemente entenderse no tanto a través del supuesto arraigo católico de los zamoranos, sino quizás mayormente como la respuesta de una pequeña burguesía urbana que había sido desatendida por las acciones del Estado. De hecho la protesta mayoritaria en contra del candidato del PRI en esa ocasión y que llevó al triunfo al candidato del PAN, se realizó con el apoyo decidido del gran sector de pequeños comerciantes y prestadores de servicios de la ciudad que estuvieron a punto de enfrentarse violentamente con los representantes de los grupos ejidales de la región.

No obstante, la fuerza social que ha surgido alrededor del PAN, puede entenderse, al menos en parte, como resultado de un debilitamiento de la cohesión en las distintas facciones que conformaban al partido oficial por las razones indicadas. Es cierto también, que la gota que ha derramado el vaso tiene como contexto la crisis económica actual que ha afectado sobremanera no sólo al consumidor urbano, sino también a las endeble estructuras de los pequeños establecimientos comerciales.

Es difícil que sin hacer uso de la represión, el Estado pueda volver a ganar legitimidad en Zamora en el corto o mediano plazo, ya que la hegemonía, aparentemente coyuntural de la pequeña burguesía urbana, difícilmente cederá en sus demandas al menos que éstas sean atendidas. El Estado deberá ahora no sólo organizar a los nuevos grupos de interés en el campo, sino también enfrentar adecuadamente las demandas del creciente sector urbano de una región agrícola.



EL BAJIO ZAMORANO
(En la parte noroccidental del estado de Michoacán)

CUADRO 1

Distrito de riego n° 061 Zamora, Michoacán. Superficies cosechadas (ha) durante diez de los últimos ciclos agrícolas

Ciclos (años)	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1978	1979	1980	1981	1981	1982	1982
	1967	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Fresa	2 651	40	2 691	35	2 427	33	3 235	42	2 178	34	2 324	39	2 268	31	2 400	34	1 660	29	1 178	21
Papa	2 630	40	3 528	46	2 640	36	2 346	30	2 416	38	1 004	17	1 764	24	1 440	20	1 593	28	1 665	29
Cebolla	536	9	588	8	436	6	484	6	302	6	353	6	554	8	437	6	466	8	529	9
Jitomate	*		*		426	6	1 099	14	849	12	1 305	22	1 195	17	1 213	17	1 412	24	966	17
Hortalizas y var.	667	11	856	11	1 467	19	624	8	606	10	1 018	16	1 457	20	1 597	23	629	11	1 355	24
Subtotal	6 484		7 663		7 396		7 788		6 351		6 004		7 238		7 087		5 760		5 693	
Trigo	2 079	29	1 139	20	684	14	685	19	455	5	1 325	18	852	11	730	9	2 322	18	4 142	31
Garbanzo	3 185	44	2 559	44	1 733	36	1 024	29	978	11	1 065	14	1 212	16	642	8	517	4	560	4
Frijol	647	9	709	12	279	6	279	6	4 049	47	1 281	18	1 775	23	1 401	17	3 248	27	2 390	18
Maíz	935	13	791	13	1 190	25	680	19	1 969	23	1 137	16	894	12	1 722	21	1 742	14	1 253	9
Sorgo	394	5	618	11	923	19	900	25	1 193	14	2 502	34	2 973	38	3 754	45	4 838	38	5 036	38
Subtotal	7 240		5 816		4 809		3 568		8 644		7 310		7 706		8 249		12 677		13 381	
Janamargo	768		925		558		956		660		714		687		651		572		589	
Cártamo	*		*		547		340		943		80		583		1 217		1 143		1 095	
Total	14 492		14 404		13 310		12 652		16 598		14 108		16 214		17 204		20 142		20 758	

* No hay información para esos años.

Fuente: SARH, oficina de Zamora.

CUADRO 2

Distrito de riego n° 061 Zamora, Michoacán. Superficies cosechadas (ha) durante diez de los últimos ciclos agrícolas

	1966-1967	1967-1968	1969-1970	1971-1972	1973-1974	1975-1976	1977-1978	1978-1979	1980-1981	1981-1982
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Frutas, legumbres y hortalizas	44.0	53.0	55.0	61.0	38.0	42.0	44.0	41.0	28.0	27.0
Granos, forrajes	50.0	40.0	36.0	28.0	52.0	52.0	47.0	48.0	62.0	64.0

Fuente: SARH, oficina de Zamora

NOTAS

* Este trabajo es una versión modificada de la ponencia presentada a la reunión: *Regional Aspects of U.S.-Mexican Integration: Past, Present and Future*, con el título "Una ciudad agrícola: trayectoria de la agricultura zamorana", La Jolla, California, 21-22 de mayo de 1984.

¹ Guillermo de la Peña utiliza la noción de "campo social" según las características apuntadas y de ahí está tomado en líneas generales el enfoque que aquí se presenta, aunque de una manera mucho más restringida. Véase: *Herederos de Promesas*, Ediciones de La Casa Chata, México, 1980.

² Desafortunadamente no ha habido todavía acceso a los archivos de la diócesis, pero existe constancia de este tipo de préstamos agrícolas en algunos documentos de un archivo privado. Tal práctica de refaccionamiento a la agricultura fue desapareciendo con el tiempo, según opinión de varios informantes.

³ Fuente: Rodríguez Zetina, *Zamora*, 1952. El autor solamente reporta el hecho de que se hizo la solicitud para la formación de la nueva entidad federativa.

⁴ *Memorias del estado de Michoacán, 1883*, y archivo municipal de Zamora, ramo de Fomento, 1964. Los datos se refieren a los municipios de Zamora y Jacona que son los que ocupan la mayor parte del valle de Zamora.

⁵ Fuente: cartas y documentos del archivo García Sainz, Zamora, Michoacán.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Francisco García Martínez se valió tanto de la amistad con el gobernador Mariano Jiménez, como de las influencias de su amigo, Francisco Vaca (primer magistrado de la Suprema Corte de Justicia), para conseguir que se hiciera el canal y que se le diera concesión en el derecho de aguas. Fuente: *ibid.*

¹¹ Véase también: Rodríguez Zetina, *op. cit.*, y *El trigo en México*, de Ramón Fernández y Fernández. Las cartas y documentos de un archivo privado en Zamora dan asimismo cuenta de estos eventos.

¹² Para la familia García (dueños del mayor latifundio del valle), la situación fue más crítica porque no pudieron seguir produciendo lo suficiente para enfrentar una deuda enorme que habían contraído al construir un canal de riego. Una de sus propiedades (la hacienda de la Rinconada) fue embargada por un banco, y pesaba una hipoteca muy fuerte sobre el resto de sus propiedades rústicas. Fuente: cartas y documentos de un archivo privado, Zamora, Michoacán.

- ¹³ Véase: Ramón Fernández y Fernández y G. González, *El trigo en México*.
- ¹⁴ Datos de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), delegación de Morelia. El valle de Zamora comprende casi la totalidad de los municipios de Zamora, Jacona y Chavinda.
- ¹⁵ Fuente: "Estudio de distribución de la tierra y de la población en el municipio de Zamora, Michoacán", Plan Lerma, 1969, pp. 8 y 12.
- ¹⁶ Informaciones de varios ejidatarios y de algunas personas que siguieron trabajando a medias las tierras recién hechas ejido.
- ¹⁷ Luis González, *Zamora*, Morelia, 1978, p. 149.
- ¹⁸ Ver libro de R. E. Villar, *Personajes de Zamora*.
- ¹⁹ Las instituciones de crédito de la ciudad y los principales negocios quedaron en manos de un grupo reducido de familias. A partir de los años cuarenta varias personas del grupo empezaron a ocupar puestos públicos en el municipio y en el distrito electoral. La Cámara de Comercio de Zamora fue la institución que mejor integró a todos ellos. Véase también el trabajo de Pi-Sunyer, *Zamora, a Regional Economy in Mexico*.
- ²⁰ Documentos y cartas de un archivo particular, Zamora. L. González en la p. 148 (*op. cit.*) menciona la existencia del Decreto número 48 relativo a la desecación del valle de Zamora (Morelia, 1931).
- ²¹ Estadísticas de producción del distrito de riego 061, SARH.
- ²² *Ibid.*
- ²³ E. Feder, *El imperialismo fresa*, Ed. Campesina, México, 1977.
- ²⁴ En la consulta de archivos de los años 1880 en adelante, aparecen personas que rentaban o tomaban tierras a medias aunque poseyeran poco o nada en tierras.
- ²⁵ Fuente: información de los jefes de personal de ambas dependencias. Banrural tiene dos tipos de oficinas en Zamora; una atiende la región inmediata y otra todos los asuntos de la gran zona de los estados de Michoacán y Guerrero. La Aseguradora Nacional (Anagsa) también maneja los negocios de los dos estados desde Zamora.
- ²⁶ Fuente: 1979 y 1982 "Ajuste definitivo del plan de crédito", Banrural, Zamora, e "Informe del distrito de riego de Zamora", noviembre de 1982.
- ²⁷ Fuente: Plan agrícola para la región de Zamora de un banco privado (ahora oficial).
- ²⁸ Del tiempo en que E. Feder hizo su trabajo sobre la fresa zamorana, las circunstancias no han variado notablemente. Ha habido una mayor injerencia del mercado nacional tanto en la demanda directa como a través de las empacadoras. Asimismo éstas se han diversificado un poco al aceptar otros productos para cubrir el exceso de capacidad que las caracterizaba.

²⁹ Los datos presentados se basan en una encuesta aplicada a una muestra de la fuerza laboral de la ciudad, la cual se calculó después de haber realizado un censo completo de todos los establecimientos existentes.

³⁰ El trabajo de Jesús Tapia explica y documenta con mucha claridad lo expresado en los párrafos precedentes. Véase: "Secularización y dependencia en el Bajío zamorano", El Colegio de Michoacán (en prensa).

BIBLIOGRAFIA

- ALARCON, Rafael, 1983 - *La migración por grupos sociales a los Estados Unidos: el caso de Chavinda, Michoacán*, tesis de licenciatura en Antropología, UAM-Iztapalapa, México.
- BERNAL VILLANUEVA DE J., 1951 - *La ciudad de Zamora, Michoacán*, México.
- FEDER, Ernest, 1977 - *El imperialismo de la fresa*, Editorial campesina, México.
- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ramón, 1939 - "El Comercio" en *El trigo en México*, parte VI, vol. II, Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México.
- FOGLIO MIRAMONTES F., 1936 - *Geografía económico-agrícola del estado de Michoacán*, tomo III, Imprenta de la Cámara de Diputados, México.
- GONZALEZ, Gonzalo, 1938 - "Análisis estadístico de la producción" en *El trigo en México*, parte I, Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México.
- GONZALEZ, Luis, 1978 - *Zamora*, monografías del estado de Michoacán, Morelia, Michoacán.
- LOPEZ, Gustavo - *La casa dividida: un estudio de caso sobre la migración a Estados Unidos en un pueblo michoacano*, tesis, Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán.
- MORIN, Claude, 1979 - *Michoacán en la Nueva España del siglo XVIII*, colección Tierra Firme, Fondo de Cultura Económica, México.
- NOLASCO, Margarita, 1979 - *Aspectos sociales de la migración en México*, SEP/ INAH, México.
- PI-SUNYER, Oriol, 1967 - *Zamora, a Regional Economy in Mexico*, Middle American Research Institute, Tulane University, Nueva Orleans.
- Plan Lerma, 1969 - "Estudio de distribución de la tierra y de la población en el municipio de Zamora, Michoacán".
- RODRIGUEZ ZETINA A., 1952 - *Zamora: ensayo histórico y repertorio documental*, Editorial JUS, México.
- VILLAR R.E., 1963 - *Personajes de Zamora*, Zamora, Michoacán.
- WINNIE, William y Jesús ARROYO, 1979 - "La migración en el estado de Jalisco y la zona metropolitana de Guadalajara", CISE, Facultad de Economía, Universidad de Guadalajara (mimeografiado).

Capítulo 12

El sistema de poder en la producción del espacio urbano-rural: El caso de la microrregión de Río Escondido

Elsa Laurelli
UAM-Xochimilco/CREDAL

I- Introducción

Los primeros años de la década de los setenta marcaron para México una situación crítica: el aumento de la planta productiva y del consumo de energéticos, sin el crecimiento de la producción de hidrocarburos y en una coyuntura de aumentos en los precios del petróleo a nivel internacional. Estas circunstancias obligaron a la definición de una política de planificación energética que diera respuesta a la demanda.

Es en este periodo en que -aunado a los esfuerzos por la explotación y exploración petrolera- se formula el primer programa que incluye como uno de sus objetivos el desarrollo de fuentes alternativas al petróleo, incorporándose México a la etapa que en la historia de los energéticos se conoce como la del “retorno al carbón”.¹

El caso que se presenta a consideración, el de la microrregión de Río Escondido en el estado de Coahuila y situada en la frontera con los Estados Unidos de Norteamérica, había sido un corredor tradicional para el comercio y la migración entre ambos países que en escasos siete años es escenario de profundas transformaciones en su territorio a raíz de la puesta en operación del Proyecto Carbo-Eléctrico de Río Escondido por el que se intenta por primera vez en México la construcción y operación de grandes centrales termoeléctricas aprovechando las reservas locales de carbón.

Las grandes inversiones que se aplicaron en estos procesos de industrialización acompañados de otros en el comercio y las comunicaciones, provocaron modificaciones y cambios en la estructura de poder prevalente, cuyas redes se caracterizaban por su escasa relación y relativa autonomía con el poder central y su gran dependencia con el sistema fronterizo. Se integra un sistema que amplía sus espacios de operación, superando los límites locales y aún más los regionales, en el que predominan en un extremo las decisiones del nivel nacional (e internacional), en general

mediadas por los grupos locales fronterizos, y en el otro los grupos marginados de la decisión y la gestión del territorio.

La hipótesis principal del trabajo sostiene que producción del espacio urbano-rural -el territorio regional- se puede definir como una dimensión de la evolución del sistema de poder.²

El trabajo se desarrolla, después de presentar la región a través de algunos aspectos relevantes, definiendo las etapas históricas significativas en la evolución del sistema de poder local y regional y la conformación del territorio como un correlato de la articulación y asociación de los grupos locales y regionales con aquellos externos a los mismos. Se destaca en cada etapa, en la medida de lo posible, los actores manifiestos y ocultos (identificando sus cuotas de poder); los procesos que hicieron posible su intervención en la gestión del espacio; y sus objetivos reales, contrapuestos o subordinados.

II - *La región*

La microrregión de Río Escondido se encuentra ubicada en la frontera de México con los Estados Unidos, en uno de los puntos de contacto menos poblado, constituido por las ciudades de Piedras Negras (Coahuila) e Eagle Pass (Texas). Es una zona de llanuras y lomeríos bajos, tradicionalmente de tránsito de mercancías y migrantes.³

Se trata de una región de manifiesta asimetría entre ambos territorios nacionales donde las actividades económicas, comerciales e industriales, la distribución de la población, la vinculación de tecnologías al desarrollo de la actividad agropecuaria, y los usos y ocupación del suelo, demuestran distintas especializaciones y aplicación de recursos no comparables.

Se definió la microrregión como área de estudio teniendo en cuenta las actividades extractivas y de transformación energética y sus zonas de influencia directa. Se incluyeron las zonas rurales y urbanas que se podían suponer afectadas por estas actividades económicas.

Se consideró así a partir de la localización de la planta carbo-eléctrica I y de las alternativas de localización de las proyectadas, de las minas y tajos en explotación, distancias no menores de 30 km⁴ desde esos puntos estratégicos. Se integró la región por la conurbación de Piedras Negras-Villa de Fuentes-Eagle Pass, los poblados de Nava, Allende, Morelos, Zaragoza y Villa Unión hacia el sur, hacia el SO, Guerrero y las zonas rurales cercanas, hacia el norte el condado de Maverick y los poblados de Uvalde La Pryor, Crystal City y Carrizo Springs.⁵

Es una región árida y plana cruzada por el Río Bravo y una escasa red hidrológica. El agua requerida por la actividad agropecuaria es obtenida en general de pozos, y del lado americano impulsada por riego por aspersión, en un sistema de granjas altamente mecanizadas. Del lado mexicano predomina la pequeña propiedad en áreas de temporal y en parcelas de agostadero.

La comunicación interregional se realiza a través de la carretera 57 que une el Distrito Federal con San Antonio (Texas), y por las carreteras que la unen a Laredo (a casi 140 km) y a ciudad Acuña-Del Río (a 70 km).

La población es predominantemente urbana (92%) y concentrada en sólo dos centros de más de 15 000 habitantes. El resto se localiza en centros con población hasta de 2 500 habitantes, rodeados de unas pocas rancharías. Consecuentemente en el total de los territorios municipales las densidades son muy bajas. Se puede considerar una región subutilizada en términos de poblamiento y actividades agrícolas.

Hasta la explotación intensiva del carbón y posteriormente en menor escala del gas, se trataba de una zona de crecimiento moderado y por momentos expulsora de población. Para Estados Unidos sólo se justificaba el implementar un pequeño centro de concentración comercial para prestar servicios a la microrregión. Esta situación se complementaba con una escasa actividad rural y de recreación, esta última acorde con las otras ciudades de la frontera concentradas del lado mexicano y dedicadas al expendio de alcohol, prostitución, etc.

En este marco se produce la transformación económica de la región y así su territorio se ve surcado, marcado por tramas de circulación, expansión de los centros urbanos, construcción de grandes soportes para la actividad productiva, etc., que configuran el nuevo paisaje urbano-rural.

III - La producción del espacio

1. Primera etapa: "La frontera no manifiesta"

1.1. Antecedentes

El poblamiento de la ciudad lo realizan grupos de cazadores y pastores, con escaso desarrollo tecnológico lo que les impide superar el condicionamiento que les impone el medio natural. El patrón de asentamientos se manifiesta en el territorio a lo largo de los pocos cuerpos de agua; el tipo de actividad productiva, con sus movimientos temporales, delimita una región sobre la que avanzan los pobladores tanto al sur como al norte del Río Bravo.

1.2. La colonia

Desde el siglo XVI, a la llegada de los conquistadores y colonizadores españoles y sus aliados indígenas, la región se encontraba muy deshabitada, grandes distancias separaban los escasos asentamientos.

La población local, muy rebelde para aceptar los patrones de vida sedentaria o de dominio político-religioso que les pretenden imponer, no

se somete dócilmente y es diezmada en combate con los españoles, por enfermedades transmitidas por los colonizadores. Sin otra alternativa ceden el territorio, aunque los españoles (en alianza con los tlaxcaltecas), intentan la paz sin mucho éxito, para retener alguna población para la explotación de sus empresas.

Estas experiencias donde los conquistadores y colonizadores contraponen su afán de encontrar los "mitos", las tierras de "leyenda", con una realidad que los desgasta económica y militarmente, los lleva a evaluar la necesidad de construir un desarrollo distinto del México central, acorde con la dificultad de apropiación del trabajo indígena por su constante reacción y su falta de práctica en las actividades agrícolas.⁶

Es así que se le destina, desde ese momento, como zona de paso hacia el norte, un territorio indefinido que es transitado a través del Río Bravo por el paso de Francia (vado cercano a la Villa de Guerrero), asentamiento indígena próximo a la actual población de Piedras Negras.

En los siglos XVII y XVIII el territorio se organiza a lo largo del camino de acceso al norte, con la construcción de misiones y prisiones, a las que se asocia la actividad agrícola y pequeños poblados anexos a ellas. El poder militar y religioso deja huellas de su paso en el territorio; son de la época de la misión de San Juan Bautista en Guerrero, la Villa Unión al sur de Piedras Negras y el poblado de Zaragoza fundado en 1783 por los militares, vecino al presidio de San Juan Bautista.⁷ Todas estas construcciones son protegidas mediante fortificaciones, por lo extremo del aislamiento y el constante ataque de los grupos comanches y apaches.

Para abastecer esta precaria red de misiones y prisiones se agrega la organización de un comercio capaz de atender la demanda de enseres y alimentos. Aparece en el escenario el comerciante en su rol de intermediario y mediador. En el siglo XVII se registra la presencia de grupos de mercaderes franceses al norte del Río Bravo, al cual recurren militares, religiosos, e incluso los grupos indígenas.

Podríamos definir los siglos XVII y XVIII como una etapa de consolidación del sistema de poder regional, dependiente del poder central, diversificado ya entre la corona española y el poder delegado por ella en América.

Crece el número de misiones, presidios y poblados a lo largo de las vías de tránsito, en una estructura de asentamientos que perdura hasta nuestros días (desde Zacatecas hasta Texas). El comercio se articula a través de ellos o se polariza en centros como Saltillo, con gran predominio regional de los mercaderes franceses.

Pero a pesar de los esfuerzos se vive una gran inestabilidad porque la aridez dificulta permanentemente los trabajos de colonización y porque los problemas con los grupos indígenas y los conflictos de poder entre misiones, militares y vecinos, crecen constantemente. Esta situación provoca frecuentes migraciones que impiden el crecimiento de los asentamientos. Surge entonces una nueva estrategia que permite consolidar el poder de uno de los grupos: el militar. Es así que a fines del siglo se reorganiza la

localización de los presidios dentro del actual espacio fronterizo. Para ello cada 40 leguas, en las márgenes del Río Bravo o en sus cercanías, se fundan poblados desde California al Golfo de México. Dentro de la microrregión se fundan en 1801 la Villa de Nava por españoles y tlaxcaltecas y en 1826 los poblados de Allende y Morelos en los alrededores de las misiones de Santa Rita y San Juan. Crece con ellos la autoridad local en la figura de cabildos y ayuntamientos.

1.3. El siglo XIX

Se inicia el siglo con una situación de enorme malestar social. Los grupos de militares, misioneros y hacendados resisten su lejanía del centro virreinal y su aislamiento, que les resta poder frente a los comerciantes franceses del norte que permanentemente les imponen sus decisiones.

Las mercaderías europeas son más baratas en centros alejados como en San Antonio, lo cual provoca la aparición del contrabando que no va a abandonar nunca la región y que permite evadir el pago de impuestos, alcabalas o fletes.

Otra característica de la época que contribuye a la desintegración del poder regional es el latifundio, que aparece desde fines del siglo XVIII en manos de grupos religiosos o civiles, y en dimensiones como las del marquesado de Aguayo que llega a abarcar la mitad del actual estado de Coahuila. Finalmente varias compañías extranjeras intentan, sin mucho éxito, desarrollar sus actividades productivas en estas enormes haciendas.

Hacia 1820 Texas y el actual estado de Coahuila conformaban una sola entidad. Pero ni esta circunstancia, ni la enorme interdependencia existente a todos los niveles y consolidada por siglos impidieron que estos territorios se fracturaran al ceder México, en 1848, Texas a Estados Unidos.

2. Segunda etapa: la microrregión en el nuevo espacio fronterizo

El Río Bravo se transforma en una línea divisoria de frontera y se verifica así una nueva y definitiva transformación del territorio.

El nuevo espacio fronterizo se integra y adquiere su estructura actual, con la fundación de ciudades gemelas, los pares urbanos.⁸ En 1849 se construye el Fuerte Duncan (en la actual Eagle Pass), junto con otros cuatro para la defensa de los ataques indios, aunque realmente cumplen con el objetivo de reafirmar la frontera. A manera de respuesta, en 1859 se funda Piedras Negras, donde cerca de 200 militares y sus familias constituyen el núcleo fundador, junto con varias familias de colonos españoles.

De esta manera nace la ciudad binacional, que alberga en uno y otro lados a los actores que integraban las viejas redes del poder, pero que deben articularse en un sistema modificado al variar sus situaciones relativas y sus cuotas de poder frente a nuevos actores, el empresario anglo y los migrantes.

Desde el nivel nacional, ambos países refuerzan el proyecto de producción de un espacio fronterizo diferenciado, un territorio de características propias. Para ello se sanciona la ley aduanera de 1858 que define una franja de 20 km de ancho a lo largo de la frontera, de comercio libre y sin impuestos para sus habitantes.

Cada territorio nacional se especializa en distintas actividades productivas: del lado americano, la agricultura y el comercio; del lado mexicano, la ganadería. Lo cual determina, en cada caso, una modalidad de apropiación y uso del suelo tanto urbano como rural.

La situación de desigualdad y una demanda creciente de trabajadores no capacitados, del lado americano, hacen a esta región como uno de los pasos obligados de los indocumentados.

2.1. El porfiriato: consolidación de la estructura urbana y de la infraestructura regional

En este período la microrregión no escapa a lo que ocurre en general en la región fronteriza en su totalidad. La estrategia que se ha planteado desde el centro debe concretarse, el territorio ha de intercomunicarse fluidamente con el norte, y dar así la posibilidad de desarrollo a las empresas extranjeras que utilizan esa infraestructura para recibir los insumos que requieren de México.

Se completa la construcción del Ferrocarril Internacional y Piedras Negras resulta incluida como el paso fronterizo, en un proyecto nunca materializado (el del Ferrocarril Austin-Topolobampo).⁹

Se integra la zona al sistema nacional de comunicaciones. Al concluirse la actual ruta 57, se une Austin, Texas (y toda la federación americana) con la zona central de México y la costa del Golfo -en especial Veracruz- lográndose consolidar el flujo internacional de bienes y servicios. El puente fronterizo (concluido en 1887) permite un tránsito permanente y fluido.

El espacio rural sufre modificaciones para acondicionarlo a este proceso de modernización de las actividades productivas. Se construyen algunas áreas de riego y la actividad ganadera se implusa a través de "compañías", los ranchos ganaderos de la época.

Se trata realmente de la producción de un espacio con características "neocoloniales", que facilita a las compañías extranjeras su apropiación. Crecen las ciudades, pero se diluye y debilita el espacio fronterizo.

La minería, hasta ese momento ausente en la zona, comienza a operar al utilizar las fuentes locales de energía como el carbón y el gas. El carbón es requerido por el ferrocarril americano (Southern Pacific Railroad) instalado en Eagle Pass, y las grandes fundiciones americanas. La minería corresponde a México y la metalurgia a Estados Unidos.

Durante el período de la Revolución, no se producen grandes transformaciones en el territorio. Se produce, sí, el quiebre en el mercado del

carbón. El ferrocarril, ayer al servicio de capitales extranjeros, sirve de transporte a los grupos revolucionarios.

3. Tercera etapa: el espacio fronterizo actual

3.1. El periodo postrevolucionario y las actividades productivas (1930 - 1960)

Mientras se verifica, a nivel mundial, la transferencia como energético básico al petróleo, en el estado de Coahuila se incrementa y desarrolla la mayor exploración y explotación de carbón que registra la Federación.

La Revolución ha hecho posible un mayor número de respuestas nacionales frente a las demandas de energéticos, la penetración americana es contenida y de alguna manera controlada.

En la microrregión la reforma agraria posibilita la división de la tierra y los ejidos resultan una forma de modernización en la producción y de control de los latifundios.

Pero como toda medida que con contenidos nacionales se intenta en la frontera, es mediatizada rápidamente por la situación de asimetría, expresión del poder de un estado nacional sobre otro: la agricultura es controlada a través del financiamiento y distribución de los productos; el carbón encadena y amarra su producción a las redes de fundidoras existentes que constituyen su mercado.

Es en el periodo cardenista cuando se incorporan y expresan segmentos de la población que no habían podido hacerlo antes. En un conjunto social hasta ese momento dominado por hacendados y mercaderes, se organizan los sindicatos y las cooperativas agrícolas.

La primera inversión industrial la constituye en 1936 la construcción de la planta siderúrgica de Altos Hornos de México (AHMSA), de acuerdo con la política nacional de reorientación de la producción industrial mediante su diversificación.

La crisis de los años treinta interrumpe la migración de trabajadores mexicanos y obliga el regreso de muchos de ellos. Sin embargo, este proceso de demanda de trabajadores vuelve a sufrir un cambio importante en la Segunda Guerra, y es así que en la coyuntura se sanciona el *Mexican Farm Agreement* de 1942 y luego el *Bracero Program* en 1948. A este proceso de institucionalización de la migración se acompaña el incremento del indocumentado y florece la "industria del paso de ilegales"; intermediarios y coyotes, en acuerdo con los agricultores y empresarios anglos, crecen en número.

Las restricciones al alcohol, del lado americano, habían volcado hacia México el rol de prestador de servicios de recreación asociados a la prostitución, alcohol, juego y droga. Para lo cual, los capitales locales no dudan en brindar apoyo y lograr precios competitivos. Esta situación se consolida, aun después de terminada la prohibición, y se prolonga hasta nuestros días.

Un sistema de poder en constante modificación y un conjunto de actividades que requieren su localización son las características de este período.

Sobre la estructura existente de los asentamientos, en el lado mexicano el crecimiento urbano se verifica en estrecha relación con las carreteras troncales y el puente internacional; la localización industrial sigue ese patrón central. lo mismo que las zonas de "tolerancia".

Del lado americano se ubican y concentran las actividades comerciales, venta de bienes de consumo, y de algunos servicios.

3.2. La década de los sesenta

Este periodo se caracteriza en México por una política de preparación de las regiones que van a recibir los grandes proyectos industriales. Es el auge de la teoría de los "polos de desarrollo". Pero si bien esta región no puede inscribirse plenamente en esta corriente, son muchas las medidas y decisiones que permiten suponer que se está preparando a la región para recibir el proyecto minero-energético.

Comienza la exploración geológica intensiva de recursos y desde 1964 opera -dentro de la microrregión y cercana a la localidad de Nava- la primera planta carbo-eléctrica piloto mexicana utilizando carbón de la Minita y con una capacidad de 38 000 kw.

Las comunicaciones terrestres y aéreas son deficitarias. La región, relativamente aislada del centro del país, sólo tenía comunicación por carretera hacia el centro de México y hacia Estados Unidos. Dependía para su circulación aérea de San Antonio (Texas) o de Monterrey (Nuevo León). No hay carretera a Laredo.

Las decisiones a nivel nacional que intentan atender el problema fronterizo, si bien van a tener alguna incidencia en el sistema de poder local y regional, impactan poco a la microrregión ya que legislaciones como las de "zona libre" y la de liberación de impuestos a la exportación a las maquiladoras (1965) hacen a la instalación de algunas maquilas de menor importancia en el lado mexicano, y de algunas ensambladoras en el lado norteamericano. Los centros de concentración se realizan en Laredo, ciudad muy cercana.

3.3. El enclave minero-energético

La intervención institucional y el espacio urbano-rural

A partir de 1977 se produce un cambio de escala en la producción del espacio en la región. Cobra importancia la presencia institucional en las obras programadas desde el nivel nacional, al construir la primera planta carbo-eléctrica en México.¹⁰ Se trata de un proyecto que nace en el sector energético, pero que se amarra a la explotación local del carbón. La Comisión Federal de Electricidad, al no poder operar en el sector, promueve la

creación (en 1977) de una empresa paraestatal, la Minera Carbonífera de Río Escondido S.A.¹¹

Este proceso de adecuación administrativa se sustenta en los resultados de la prospección del recurso que había señalado la presencia de carbón no coquizable en cuencas que se extienden en dirección a Laredo y hacia Nueva Rosita y que abarcan extensiones mucho mayores que la superficie microrregional.

Este período se caracteriza por el crecimiento extensivo de las zonas urbanas e industriales con obras que son atendidas exclusivamente por el gobierno federal. Se produce una gran apropiación del suelo para la explotación y construcción de la central de energía, cuya superficie es mucho mayor que la suma de las superficies de las áreas urbanas existentes. La sola superficie que se destina a la planta equivale a casi la mitad de la ciudad de Piedras Negras; dentro del recinto industrial se alberga un lago artificial de 300 ha. Se refuerza la trama vial con caminos que intercomunican la región y la vinculan hacia el golfo, permitiendo el uso del aeropuerto de Laredo en territorio mexicano. Se agrega además, al paisaje profundamente alterado, el tránsito continuo de grandes piezas para ensamble de la maquinaria para la explotación, las cintas transbordadoras de carbón, y el transporte de trabajadores de un establecimiento a otro y hacia los centros urbanos.

Estas grandes obras, tanto en la etapa de construcción como en la explotación del mineral requieren de un número de trabajadores que supera la capacidad regional.¹² Esta situación obliga a las empresas a promocionar la migración de trabajadores a los cuales deben brindar formas de alojamiento.

La adecuación administrativa en este caso no es orgánica. Cada empresa propone sus soluciones para impedir que la falta de recursos les demore el cumplimiento de sus programas. A pesar de que sólo el sector de asentamientos humanos podía legalmente ocuparse del problema de la vivienda, frente a lo escaso de sus recursos y la dificultad de concretar acciones, CFE y MICARE sustituyen al sector. CFE interna a una gran mayoría de sus trabajadores en campamentos con capacidad para 2 300 dentro de la planta de Carbón I. MICARE, ante la necesidad de transformar la vivienda en una prestación como es tradición de los mineros, procede a la definición de un programa de 1 500 viviendas (de las cuales hay más de 900 realizadas) que incluye al personal administrativo y de "confianza", en zonas habitacionales en Nava y Piedras Negras.

En el desarrollo de estos programas, a iniciativa de MICARE, se integra Inmobiliaria y Constructora Río Escondido de Coahuila, S.A. (INCOREC) como una forma más ágil de atender al mercado inmobiliario desde una empresa estatal, ya que al inicio de las obras se han alterado los patrones existentes, proliferan los intermediarios y los precios suben vertiginosamente. Pese a que estos esfuerzos de alguna manera intentan arraigar la población, los grupos ejecutivos de más alto nivel resisten estos objetivos realizando algunas tareas en constantes viajes desde México, y muchos de

ellos fincando en Estados Unidos (la mayoría en Eagle Pass y algunos en San Antonio, Texas).

Las empresas también deben hacerse cargo del transporte intrarregional de los trabajadores desde los centros de población a los centros de trabajo. Todos los poblados de la microrregión se ven favorecidos por esta situación. De igual manera deben atender a la capacitación de los trabajadores, que no es suficiente para cumplir con los proyectos previstos. MICARE y CFE dan cursos de capacitación, apoyan la creación de una escuela industrial (CONALEP-plantel Piedras Negras).

La zona en el otro lado de la frontera no registra transformaciones profundas. Por lo contrario, sólo manifiesta la consolidación de su rol como prestadora de servicios de comercio y de salud y de vivienda, como vimos antes, para ciertos sectores. Crecen las áreas destinadas a ello y se construyen centros comerciales, accesos viales desde el puente internacional, y clínicas médicas. Todo esto favorecido por una fuerte inflación en el lado mexicano que los beneficia.

IV - El poder local y el espacio urbano-rural

¿Cuál fue la respuesta local frente a este proyecto generado e impuesto desde el nivel nacional? En una primera etapa el estado de Coahuila propone la construcción de una "nueva ciudad", un proyecto muy redituable desde el punto de vista político. La respuesta es el rechazo por parte de los municipios en alianza con las empresas. Los grupos locales presionan, no quieren correr el riesgo de pertenecer a un municipio no elegido como sede de la "nueva ciudad" y nace de MICARE y CFE el propósito de integrar un proyecto para el desarrollo de la microrregión.¹³ De esta manera el estado de Coahuila cede su espacio a las empresas que tienen mucho más poder en las decisiones espaciales a nivel local y regional.¹⁴

Los grupos sindicales, escasos y débiles hasta 1977, crecen y consolidan su actividad, especialmente el SUTERM y el Sindicato Minero (Sección 293), cuyos centros de influencia se ubican en los grupos regionales del estado de Coahuila. Su presencia organizada se manifiesta, en lo que nos concierne en este trabajo, en que para 1982 los municipios en algunos casos están regidos por dirigentes sindicales.

Los viejos grupos detentadores del poder aparecen con presencia espacial y unidos a los nuevos grupos en las cámaras de comercio, el Comité de Promoción Económica, la Comisión de Fomento al Comercio Exterior, y otras organizaciones similares de manejo y representación de intereses.

1. El espacio rural

Parece no tener demasiadas alteraciones exceptuando su decrecimiento frente a la expansión urbana e industrial. Sólo merece señalarse una

situación de manifestación del poder local por parte de los dueños de la tierra frente a las acciones del Estado. Hasta 1979 el suelo en la zona rural se había manejado en general como de agostadero, por la supuesta falta de agua. Pero al abrirse las minas de profundidad, se descubrieron mantos acuíferos que podrían regar más de 700 ha, y aun potabilizarse. Como esto implicaba un cambio en el potencial de la tierra y en las estructuras de tenencia, los grupos "afectados" han generado una defensa tan efectiva que, a la fecha, el recurso agua no ha sido utilizado para elevar producción y productividad en el agro.

2. La crisis actual y la respuesta local (1982-1984)

La nacionalización de la banca y el cambio en la paridad y la obtención del dólar alteran los programas de inversión industrial y las relaciones comerciales en el espacio binacional.

En un primer momento se desata una situación de pánico que se manifiesta en desabastecimiento por aumento desproporcionado del consumo en el lado mexicano y por una crisis en el comercio del lado norteamericano. Pero al igual que en otras etapas, en la conformación de este espacio fronterizo, las crisis son mediatizadas por los mismos actores. Producida la reacción, el sistema se estabiliza a partir de los nuevos parámetros.

La intervención del interlocutor del nivel nacional se hace presente a través de la delegación de la SECOFIN, con la puesta en práctica de los denominados "instrumentos para el rápido ajuste". La adecuación jurídica que acompaña a este proceso entre 1982 y 1984, indica, por ejemplo: alrededor de 40 disposiciones sobre control de cambio y mercados de divisas; 30 sobre permisos para cobro; 40 para permisos y tarifas de impuestos y 8 para el fomento de actividades económicas en la frontera. Todas estas disposiciones abortan, de alguna manera, los contenidos de las políticas manifiestas por el Estado en los programas que buscaban la preservación integral de la situación en la frontera, tomando en consideración la participación e intereses de todas las partes. Se reemplazan ahora con adecuaciones que favorecen a unos pocos. Así, el Convenio México-USA sobre el medio ambiente, y el Programa de Acciones Inmediatas y de Apoyo a las Fronteras y Zonas Libres, entre otros, no se implementan a la fecha en el total del espacio fronterizo.

Se ha producido una situación de alteración en las redes fronterizas de poder, desplazándose los núcleos de decisiones hacia el centro de la República, al mismo tiempo que las burguesías locales se han afianzado en sus relaciones con el centro y con EUA, pero más subordinadas que nunca.

Ante la crisis se paraliza la construcción en los dos lados de la frontera. En el lado mexicano, el programa de expansión industrial se reorienta hacia la sustitución de importaciones; la escasa maquila de ropa y artículos electrónicos sufre una recesión, despidiendo personal. En ese mismo

momento deja de operar y cierra en forma definitiva, en 1983, la planta de AHMSA. La migración altera sus patrones de los últimos años. Los que vivían en EUA y trabajaban del lado mexicano, se vuelven a vivir en México. Al aumentar los sistemas de control de indocumentados del lado norteamericano también regresan o son “devueltos” obreros y campesinos. Profesionistas y técnicos en el lado mexicano se van hacia EUA para trabajar en situaciones de menor calificación.

En el plano de la política de partidos la dinámica se refleja en un incremento del pluripartidismo y en un nuevo sistema de alianzas entre los grupos nuevos y viejos de la microrregión: el PRI, reforzado desde 1977 con los funcionarios de las empresas, se derrama en los municipios y sindicatos, produciendo alianzas permanentes entre los grupos locales y el nivel institucional. El PAN se integra con los sectores comerciales y de empresarios ganaderos y refuerza sus alianzas con los grupos americanos a través de las cámaras de comercio. Otros de reciente formación, como el PSUM, comienzan a promover e integrarse en procesos gestionarios para la vivienda, como en el caso del municipio de Zaragoza. Mientras tanto, el lado americano aloja en muchos de sus centros de población grupos chicanos de activa militancia.

V - Conclusiones: la distribución espacial del poder

El espacio urbano-rural de la microrregión permite definir una serie de tendencias que expresan la actual distribución espacial del poder. De ello surgen algunas hipótesis tentativas:

En la definición del actual sistema del poder local y regional se deben destacar dos subsistemas que interactúan y caracterizan la producción del espacio: “el polo fronterizo” y “el enclave minero-energético”. Un sistema de poder sustentado en relaciones dobles que por momentos se cruzan, yuxtaponen, o penetran en el marco de la “asimetría fronteriza”. A cada subsistema le corresponden distintos niveles de actividad económica con su correlato en la asignación espacial. Así, mientras la porción americana, de escaso desarrollo con respecto al total nacional, requiere de los recursos mexicanos para sus actividades predominantes comerciales y agrícolas, la porción mexicana, con su dependencia tradicional y consolidada, concentra la mayor actividad industrial pero en un equilibrio precario en la medida que estas actividades no son suficientes para desarrollar una dinámica que revierta la asimetría y la incline del lado mexicano.

— El patrón de asentamientos de las poblaciones en la microrregión, desde la Colonia a los actuales desarrollos industriales, expresa la constante presencia de decisiones suprarregionales y supranacionales que determinaron su actual estructura. Al igual que en otras regiones industrializadas de México la gestión del espacio es definida por políticas y acciones del nivel

central (a pesar del federalismo y la autonomía y obligaciones concedidas al nivel municipal), pero se verifica, en este caso, la capacidad de los grupos locales para negociar, mediatizar y acomodar a sus intereses (tanto mexicanos como americanos) esas decisiones. Sirva de ejemplo la alianza de los poderes locales municipales con las empresas paraestatales (representantes del poder central y gestores del enclave minero-energético) para evitar que prosperara el proyecto de una “nueva ciudad”. Donde además, se relega, para quedar definitivamente ausente del sistema, el nivel estatal (en este caso el estado de Coahuila).

– Destaca aún como una región “periférica” para ambos países, con escasa integración en los territorios nacionales y sin un rol significativo en el espacio fronterizo. Lo cual determina, desde las zonas centrales, su falta de prioridad para el acceso a la información, cultura, etc. Situación que condiciona el poder que puedan ejercer los grupos locales y regionales por estas ausencias.

– Se puede afirmar que el espacio microrregional es el resultado característico de un poblamiento dado a expensas de constantes migraciones en territorios vacíos, sin tradición cultural y sin desarrollo económico.

– A diferencia de los grandes proyectos asociados a la teoría de los polos de desarrollo de los años sesenta y setenta, los de esta década se concretan a partir de inversiones menores. En ambos casos, sin embargo, no se fortalece el desarrollo del espacio de la producción en la región, ya que las empresas siguen manteniendo la característica de “enclave”.

Los “enclaves” de los sesenta y setenta producían directamente para la exportación extrarregional. Los de los ochenta son asociados a las políticas de descentralización y las de fortalecimiento municipal que buscan la integración de los productos a redes locales, produciéndose de esta suerte un “enclave de poder” ya que los problemas, consecuencia de la crisis, se derivan a su gestión y no es precisamente “la sociedad” en la región la que establece programas y decisiones, sino actores regionales asociados al poder central o al internacional los que resuelven sus urgencias a costa, muchas veces, de los intereses genuinamente regionales. Por ejemplo, los compromisos a largo plazo, con la protección de un medio natural afectado ya por las actividades extractivas e industriales, quedan pospuestos o desdibujados en atención a la urgencia de conflictos inmediatos.

– Como en todo proyecto que responde a una política de reordenamiento económico a escala nacional y cuyo nivel normativo expresa una intensionalidad de distribución local más o menos justa de los beneficios generados pero que en su aplicación reproduce los patrones de situaciones preferenciales hacia los grupos con mayor poder, se reconoce la necesidad de un nivel institucional que pueda atender los problemas locales y regionales, a los que solamente se llega en la actualidad mediante las alianzas

que se establecen con los grupos locales y regionales entre sí y con el centro. Este nivel de participación permitiría el acceso de segmentos de población (braseros, indocumentados, no sindicalizados, grupos medios, etc.) que no se expresan en la gestión de producción del espacio, a la vez que daría acceso a las organizaciones locales y regionales a los organismos de nivel central a cargo de los proyectos regionales.

NOTAS

¹ México se inscribe así en la tendencia que se manifiesta a nivel mundial, pero sin transitar por la discusión de la estrategia "extraer *versus* comprar" de los países desarrollados.

² La hipótesis se deriva de aportaciones que aparecen en: Henri Lefebvre "La producción del espacio", en Papers, Revista de Sociología, Barcelona, 1974 y la memoria del primer Coloquio Franco-Mexicano sobre *El impacto de los grandes complejos industriales en el espacio latinoamericano*, Instituto de Geografía UNAM y Credal, UNAM, México, 1982.

³ Para ampliar los contenidos de los capítulos II, III y IV se puede consultar: Elsa Laurelli, *Distribución de la Población y la transformación del espacio urbano-rural en la microrregión de Río Escondido*, MICARE, 1981, *Plan Nacional de Desarrollo carbó-eléctrico*, MICARE, 1982 y en Miguel Messmacher, "La interdependencia en la frontera norte de México", *Cuadernos de La Casa Chata* 92, México, 1983.

⁴ Distancia definida en función de la participación en las actividades productivas de sus habitantes; los servicios intrarregionales que pudieran establecerse entre los centros de población; las características locales, de comunicación, servicios existentes; etc. Se realizaron encuestas a familias y levantamiento de información de los centros poblados tanto de infraestructura como de servicios, etc.

⁵ En general no se consideraron los territorios completos de municipios y condados que por lo extenso de su territorio incluían áreas fuera de lo problemático planteado.

⁶ Enrique Florescano "Colonización del suelo y Frontera en el norte de Nueva España" (1521-1750), en *Tierras Nuevas*, El Colegio de México, 1973.

⁷ "Si la fundación llegaba a 15 vecinos, recibía el título de villa, a 100 el rango de ciudad..."; "Estas villas y ciudades planeadas a la española, con su traza cuadrícula..." en Florescano E., *opus cit.*, p. 59 y siguientes.

⁸ Jean Revel-Mouroz, "Economie frontalière et organisation de l'espace", *Cahiers des Amériques Latines* 18, 1978.

⁹ Para ampliar contenidos, consultar: David M. Pletcher, *Rails, Mines and Progress: Seven American Promoters in Mexico, 1867-1911*, Cornell University Press, Nueva

York, 1958; o José C. Valadés, *Topolobampo: la metrópoli socialista de occidente*, México, 1939; ambos trabajos incluyen el proyecto y la obra de Albert K. Owen.

¹⁰ Para dar una idea de la escala de los proyectos que actualmente se desarrollan: Carbón I (la primera carbo-eléctrica "José López Portillo" en el municipio de Nava a 30 km de Piedras Negras) tiene una capacidad prevista de 1 200 mw (4 unidades de 300 000 kw); se requirieron 1200 ha. Ya operan tres módulos y el cuarto lo hará en 1986. Se tienen proyectadas Carbón II (colindante con Carbón I) de 1 400 mw a operar dos módulos en 1990; y Carbón III cercana a Colombia, N.L. Se podría agregar el listado de minas subterráneas y tajos que con sus construcciones complementarias, oficinas, campamentos, cintas transportadoras de miles de metros, y caminos, etc., acompañan los proyectos de las carbo-eléctricas.

¹¹ Integran MICARE: Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Fomento Minero, Nacional Financiera, S.A., Altos Hornos de México, S.A., e Industrial Minera de México, S.A.

¹² Entre 1970 y 1980 la población de la microrregión pasa de aproximadamente de 110 000 hab. a 160 000 hab. (suponiendo que el crecimiento mayor corresponde a los tres últimos años y a los empleos generados). Las empresas MICARE y CFE ocupan actualmente más de 2 000 trabajadores, la primera con una demanda en 1990, de 2 000 trabajadores más y CFE con alrededor de 900 trabajadores en la operación y más de 2 000 en la construcción (la estimación de la demanda futura para CFE depende del avance de los proyectos). La población de la conurbación Piedras Negras-Eagle Pass agudiza sus diferencias; en 1970, Piedras Negras tenía 71 000 hab., frente a Eagle Pass que tenía 15 364 y en 1980 se estima Piedras Negras en 100 000 hab. e Eagle Pass en 25 000 hab.

¹³ Este proyecto se incluye como el objetivo de los trabajos que iniciamos en 1977 dentro de MICARE, tanto para los desarrollos habitacionales como para la investigación que precedió al informe que se entregó al Banco Interamericano de Desarrollo (cabe destacar, que se recibe un crédito, el más alto concedido para un proyecto industrial en 1978).

¹⁴ El poder de las empresas, muy grande a nivel regional y local, debe a su vez ceder ante el poder central del Ejecutivo, situación que se manifiesta cuando se intenta definir la localización de Carbón II. Se desarrolla un estudio sobre las alternativas posibles, pero la decisión llega desde el centro, que define su construcción vecina a la planta de Carbón I (que era la estimada como menos favorable).

Capítulo 13

Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla

Patrice Melé
Credal

Introducción

Puebla, cuarta metrópoli mexicana, agrupa hoy aproximadamente a 1 300 000 habitantes. El crecimiento de la ciudad fue muy importante en los últimos años después de haber tenido lenta expansión en la década de 1950 a 1960. En la siguiente década, la ciudad creció con una tasa media anual de 5.1% y de 6.4% entre 1970 y 1980. Actualmente Puebla se enfrenta a los problemas del crecimiento rápido.

La imagen de la expansión de la ciudad de Puebla, es la casa unifamiliar. La extensión urbana se efectúa por un crecimiento horizontal de baja densidad. Pero la casa unifamiliar sobresale en varias formas: del cuarto único de tabique (o todavía de adobe), hasta la casa que quiere adoptar el estilo californiano. La forma de implantación de esas viviendas es casi únicamente el fraccionamiento o la unidad de vivienda unifamiliar, la implantación aislada no se encuentra sino en las vías de acceso a la ciudad.

Se pueden distinguir tres tipos de fraccionamientos:

– Los fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares *privados*.

– Los fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares *ilegales*, es decir, los fraccionamientos sin aprobación y asentamientos en tierras ejidales.

– Los fraccionamientos o unidades de vivienda unifamiliares *públicos*.

Si se comparan las diferentes formas de crecimiento urbano después de 1970, los fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares privados no representan más que el 37.6% del total de la superficie del espacio de nueva urbanización (16.7% los fraccionamientos privados y 65.7% los fraccionamientos ilegales).¹

Se trata en este trabajo de analizar las relaciones entre las diversas instancias del poder local y el control de los procesos de producción del espacio urbanizado; la introducción de los servicios urbanos y la política urbana y de definir cómo se reorganizan, en la situación local, las diferentes instancias que intervienen sobre la ciudad.

I - Control y planeación del crecimiento urbano

1. Procesos de producción del espacio urbanizado²

1.1. Integración jurídica del fraccionamiento privado

Una ley de fraccionamiento del estado de Puebla publicada el 20 de diciembre de 1974³ reglamenta la creación de todo tipo de fraccionamiento: urbano, rural, turístico e industrial. Como no existe otra ley, las unidades de viviendas unifamiliares dependen también de esta ley que reemplaza a una ley de fraccionamiento del municipio de Puebla redactada en 1940.⁴

A escala del país esta legislación parece avanzada. Cornelius apunta que en el Estado de México se debe esperar hasta 1958 para la creación de una reglamentación que obligue a los fraccionadores a introducir los servicios urbanos.

La ley del estado retoma casi totalmente la reglamentación municipal, aumentando las obligaciones de los fraccionadores. La superficie de donación es más importante y se crea una nueva categoría de fraccionamiento (residencial medio). La nueva legislación implica una mejor atención para los espacios colectivos y toma en cuenta una clase media de compradores que tienen necesidades que se integran entre el fraccionamiento popular y el fraccionamiento de primera.

Por el contrario, la garantía que los fraccionadores deben depositar disminuye. Este depósito pasa de la totalidad del monto de los trabajos de urbanización a 20% del total: aun si en la mayoría de los casos la garantía no está depositada en dinero, sino con una fianza, esa modificación significa una desgravación de los gastos del fraccionador y por lo tanto, en este aspecto una flexibilidad de la reglamentación.

Los fraccionamientos urbanos están, hoy día, divididos en tres categorías: de primera, medio y popular, teniendo el lote como superficie mínima 300 m², 160 m² y 120 m² respectivamente. En todos los tipos la construcción no debe rebasar el 80% del lote. La ley obliga al fraccionador a introducir todos los servicios urbanos; se debe prever el abastecimiento del agua, realizar las redes de alcantarillado y el alumbrado público. La red telefónica no es obligatoria para los fraccionamientos populares y ésta es la única diferencia entre las tres categorías a nivel de servicios.

La realidad de la urbanización es muy diferente de la reglamentación existente. De los 71 fraccionamientos aprobados (desde 1970) solamente 16 (22.5%) fueron recibidos por el municipio y se consideran como una parte del perímetro urbano oficial de la ciudad de Puebla. De los 89 expedientes revisados (desde 1956) solamente 29 fueron recibidos, es decir, el 32%. La mayoría de los fraccionamientos se vendieron antes de la conclusión de los trabajos de urbanización, aun después de 1974 fecha en la cual la obligación no es ya municipal sino estatal.

Aun hoy día, los fraccionadores entregan unos contratos de "promesas de venta" una vez que los compradores han realizado los pagos y mucho antes del trámite notarial. Los notarios "teóricamente" no pueden registrar una venta sin tener el acuerdo del municipio. Esos contratos so.. ilegales, no tienen valor jurídico y oficialmente constituyen un delito. Pero nunca han sido sancionados ni anulados a pesar de los escándalos propiciados cuando un fraccionador no cumple con sus promesas.

Actualmente asistimos a una tentativa de la administración para aplicar más estrictamente la reglamentación mediante sanciones espectaculares que fueron tomadas: paro de los trabajos, multas, etc. Una empresa vendía lotes en la feria de Puebla antes de terminar los trabajos de urbanización; fue sancionada. En 1981 prohibieron a otra empresa la venta de lotes (y su inscripción al Registro de la Propiedad) pero ya esta empresa había "vendido" 1 200. Otros fraccionamientos fueron detenidos por no haberse realizado los trabajos previstos (uno en 1982, otro en 1983, por problemas con el ancho de las calles). Estas sanciones no resolvían, sin embargo, el problema. Al final se creó una situación que por ley no debía producirse: los habitantes exigen que la municipalidad introduzca los servicios urbanos (responsabilidad del fraccionador y que deberfan estar funcionando a la llegada de los ocupantes).

Esta situación parece similar a lo que Henri Coing nombra la expresión de "una clase de crédito hacia el Estado que tiene un habitante cuando se establece en un sitio y espera recibir las infraestructuras y los servicios necesarios",⁵ refiriéndose a una negociación en torno a una invasión de tierras. La reivindicación es más fuerte en estos casos porque los habitantes de fraccionamientos privados se consideran como elementos de un proceso de producción del espacio urbanizado del cual la legalidad no constituye un problema.

La capacidad de las instancias gestonarias de la ciudad, para controlar este tipo de crecimiento, está limitada por el Plan Director Urbano. SAHOPEP entrega certificados de uso de suelo; pero de hecho no tiene más poder que el de aportar orientación. El Plan Director, aunque aprobado por el gobernador desde 1980, no es actualmente obligatorio y no está registrado en el Registro Federal de la Propiedad. Todos los planes realizados por SAHOPEP están en la misma situación. Este retraso administrativo si no puede explicarse como una voluntad política "local", cuando menos sí por una falta de interés por la planeación. Un rumor entre los funcionarios del estado tiende a explicar este hecho como

resultado de presiones de grupos industriales. Pero este “olvido” es muy práctico para los fraccionadores.⁶ Este hecho significa que, en caso de oposición entre SAHOPEP o la municipalidad y un fraccionador, hay una gran probabilidad de que este último obtenga satisfacción. El plan no puede ser en base jurídica suficiente. Existe en Puebla, tanto para la ley de fraccionamiento como para el plan director, un discurso de estricta planeación que no tiene ni los medios ni la voluntad para realizarse.

Definido teóricamente por una reglamentación estricta, que aspira a resolver los problemas de servicios urbanos desde su creación, el fraccionamiento privado toma parte en el aumento de los problemas urbanos de la ciudad. En la medida en que no cumple con las normas fijadas por las instancias gestonarias del crecimiento urbano, una gran parte de los fraccionamientos privados pueden considerarse como elementos de un espacio de la “sub-integración”.⁷

1.2. Fraccionamientos ilegales en terrenos privados

Parece que en una parte importante los fraccionamientos privados pueden calificarse de ilegales: son todos los fraccionamientos que no tienen aprobación oficial pero que se asientan en terrenos privados. Se debe insistir sobre la limitación que supone toda clasificación; entre los fraccionamientos privados legales y los fraccionamientos ilegales, todos los intermedios existen. Algunos fraccionamientos aprobados pueden más tarde violar la ley y varios fraccionamientos ilegales siguen la reglamentación concerniente a la superficie de donación y al tamaño de los lotes porque aspiran a una recepción ulterior.

Los fraccionamientos ilegales no son característicos de un solo tipo de asentamiento, pero sí de una forma particular de promoción que no necesita un reconocimiento jurídico inmediato y agrupa varios tipos de relación con la ciudad. Algunas veces esta forma de organización representa el privilegio de una población con altos ingresos a la que ofrece una determinada relación con la ciudad; no busca la integración del espacio público, ni necesita la aprobación o la garantía de servicios de la ley puesto que la recepción por la municipalidad no se planea. En los otros casos se trata de la necesidad que tiene una población de bajos ingresos de adquirir terrenos a toda costa. La recepción del fraccionamiento por la municipalidad es muy importante. Para los habitantes y para el promotor, ya que asegura a los habitantes la legitimidad de su asentamiento y descarga al fraccionador de la responsabilidad del espacio interior.

1.3. Invasiones

En Puebla los asentamientos en tierras “ejidales” no son invasiones de tierras. Los mismos ejidatarios, con la intervención de promotores

inmobiliarios informales, venden tierras. Las tierras "ejidales" son objeto de una fuerte vigilancia por parte de los ejidatarios: una invasión puede terminar en enfrentamiento. Empero una invasión de este tipo no representa garantía de solución rápida o de *statu quo* negociado, que son una necesidad para los "invasores". La sola invasión sobre tierras ejidales caracteriza un problema de delimitación de parcelas entre ejidos, aún si se esconde bajo la actualidad del crecimiento urbano. En febrero de 1982 300 familias fueron desalojadas por la policía en el ejido Xonacatepec; aunque los líderes son los miembros del ejido vecino de Chachapa que reivindicán la tierra, están acompañados de personas que buscan una vivienda y empiezan a construir casas. Frente al desalojo es invocada la necesidad de una vivienda y no el conflicto agrario sin solución desde hace años.

Las invasiones de tierras se localizan en terrenos privados y públicos. En tierras privadas se terminan varias veces por desalojo, aun si los juicios y oposiciones sobre la propiedad real de la tierra pudieran utilizarse para crear un *statu quo*, muchas veces inestable. Como lo muestra el hecho siguiente: en junio de 1983⁸ la policía interviene para desalojar a 200 familias de la "colonia Lázaro Cárdenas", cuando los habitantes declararon vivir aquí desde hace más de 50 años. Esta forma de asentamiento es siempre dependiente de un cambio de las relaciones de fuerza o de la necesidad de ocupar los terrenos; se puede entonces suponer que las invasiones de tierra privada son escasas porque no presentan garantía de viabilidad suficiente.

De la historia de la mayoría de las invasiones se deduce la voluntad de establecer una relación de fuerza y una negociación con los gestionarios. Las invasiones se localizan en tierras públicas o en una situación que puede implicar directamente al estado y a la municipalidad. La invasión en un antiguo ejido de la ciudad es un ejemplo de este proceso. En 1973 el estado de Puebla expropia un ejido para promover una zona industrial⁹ al norte de la ciudad; una parte inutilizada del terreno fue invadida por 500 familias; las 43 hectáreas se inscribieron en primer lugar en las regularizaciones efectuadas por parte de CORETT.¹⁰ Los invasores recibieron un título de propiedad mucho antes que los compradores de tierras ejidales que llevaban desde hacía años una negociación con el estado.

La última invasión muestra más claramente la búsqueda de esta relación de fuerza, puesto que la negociación estuvo dirigida por un partido político, el PSUM (Partido Socialista Unificado de México) que impulsó una invasión en una zona histórica; los fuertes de Loreto y Guadalupe, en los cuales 145 familias se instalaron. El PSUM declaró que para resolver el problema se debía reubicar a esas familias en terrenos municipales. El representante del PSUM señaló que el problema debía resolverse con prontitud ya que inicialmente había 35 familias y pronto podrían sumarse otras más.

La relación entre la invasión y necesidades de tierras no residió aquí en apropiarse de un terreno para instalarse; sino en invadir una

zona verde, elemento de una política de conservación del pasado de la ciudad para crear una reivindicación pública que necesitara la intervención del estado y por lo tanto una negociación y eventual reubicación. Lo mismo ocurre con la invasión de la colonia Zapata, lo primordial es hacer pública la situación; se impide de esta forma el uso de la fuerza.

Los invasores toman en cuenta para escoger la localización no sólo el estatuto de la tierra sino también el grado de ejemplaridad de la política urbana del estado que se concentra sobre el terreno en cuestión. La invasión sería sí un medio de reivindicación y de negociación para que el estado tomara en cuenta la necesidad de viviendas de una parte de la población que se define en términos de atención prioritaria.

1.4. Asentamientos “ilegales” en tierras “ejidales”

Hemos visto que los asentamientos “ilegales” en zonas ejidales sólo en ciertos casos son invasiones. Aparecen otras contradicciones con la idea de urbanización clandestina que corresponde al objetivo “ilegal”. El mapa de tierras ejidales superpuesto a un mapa de la ciudad muestra que existen servicios municipales o del Estado (torre de teléfonos de México, estación de bomberos del municipio) que se localizan en tierras ejidales. La integración de estos servicios públicos a la urbanización de tierras “ejidales” ocurre mediante un dispositivo de negociación informal. Los ejidatarios que son siempre “ayudados” por un “asesor” (licenciado o ingeniero) ofrecen tierras a los organismos públicos. Se tendría en consecuencia la garantía de que la regularización sería hecha rápidamente y que podrían continuar lotificando sin problema.

Otra particularidad es que, en Puebla, asentamientos en tierras ejidales no siempre se deben entender por viviendas precarias de grupos con bajos ingresos. Existen varias zonas residenciales de lujo establecidas en tierras ejidales: los primeros asentamientos tienen más de 30 años y se produjo un proceso de modificación de la composición socio-profesional. Los primeros compradores eran elementos de una población de bajo ingreso, pero más tarde (en particular alrededores de la colonia La Paz, fraccionamiento de lujo), algunas personas compraron 3 o 4 lotes para construir casas unifamiliares de calidad y se juntaron para introducir los servicios creando una modificación de la imagen urbana sin que el modo de tenencia de la tierra fuese modificado.

La respuesta dada por los poderes públicos a los problemas de asentamientos “ilegales” es la regularización, es decir, el reconocimiento del hecho cumplido, con la atribución a las personas que viven en tierras ejidales, de títulos de propiedad.

Un organismo creado en 1974, el Comité de la regularización de la tenencia de la tierra, se dedica a la resolución de este problema. El trabajo de CORETT es detectar las zonas de asentamientos ilegales y promover su regularización por medio de una expropiación de utilidad pública,

indemnización de los ejidatarios y venta a los poseedores actuales. El municipio no tiene ningún control sobre este proceso. Cuando se señala un asentamiento, muchas veces los mismos compradores piden la regularización y se establece un levantamiento de terreno. Las relaciones con los ejidatarios pueden ser problemáticas, si no se ha acabado la venta se oponen a la legalización y tratan a los compradores como invasores acusando a CORETT de robar sus tierras. Para solucionar este tipo de problemas, se utiliza un proceso de control social no administrativo sino político. Para llegar a un acuerdo, CORETT presiona a los líderes, de uno u otro de los medios del sistema de gobierno, municipio, estado, PRI, asociaciones, sindicatos, etc. Porque los líderes son muchas veces miembros de una organización de representación más o menos directamente controlada por el PRI, o quieren llegar a ser representantes oficiales y necesitan el apoyo del sistema para quedarse con su papel de líderes. Se busca entonces un acuerdo informal: CORETT puede intervenir y se arregla otro problema de la comunidad, buscando que parezca un logro personal del líder.

Cuando se efectúa una expropiación se indemniza a los ejidatarios al doble del "valor agrícola comercial", fijado por la Comisión Nacional de Bienes, que es un valor teórico muy inferior al precio real del terreno. CORETT vende a los habitantes a 10% del valor urbano comercial (otro valor teórico). Como ejemplo, este valor en Puebla puede ser de 100 pesos el metro cuadrado (si el lote tiene un uso habitacional) para el propietario actual. En todos los casos la venta se hace muy por debajo del valor real del terreno y muchas veces los procesos de regularización provocan cambios de propietarios y el precio de la tierra aumenta mucho.

Actualmente, en Puebla CORETT es propietario de dos zonas que fueron ejidales. Se trata de Santiago Momoxpan (22 hectáreas, 214 lotes) y del ejido que fue expropiado para la zona industrial de El Conde. Los otros asentamientos detectados e inscritos en el programa de legalización representan 18 363 lotes en 11 de los 15 ejidos que rodean la ciudad. Pero esos datos no son más que las primeras estimaciones de CORETT para su programa y no los datos reales después del levantamiento de campo que no existen sino para las dos zonas expropiadas. Las cifras reales son mucho mayores.

Teóricamente, todos los asentamientos detectados por CORETT van a ser regularizados, pero el trámite jurídico puede llevar años y las ventas ilegales siguen teniendo más o menos la seguridad de ser legitimadas por una regularización.

Los representantes del Estado y de las instancias gestonarias publican un discurso de rigor y declaran que después de la publicación del programa de regularización, la ley de Reforma Agraria será aplicada muy estrictamente. El comercio con las tierras ejidales será castigado muy severamente. El presidente municipal no dará licencias de construcción ni permitirá la introducción de servicios en tierras ejidales no regularizadas.¹¹ Por lo tanto, hay la voluntad de resolver un problema social existente y de poner un punto final a la utilización de tierras ejidales para el crecimiento;

lo que parece poco realista en el caso de Puebla y sobre todo cuando grandes superficies de tierra ejidales rodean la ciudad.

El delegado estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria reconoció la necesidad de utilizar las tierras ejidales. Se ha anunciado¹² el proyecto de expropiar los ejidos antes de los asentamientos para regular el crecimiento de la ciudad y se ha propuesto que el Estado y los ejidatarios se asocien para vender baratos los terrenos a las familias que los necesiten. Este discurso optimista, que prevé una participación del Estado en un proceso considerado hasta la fecha como ilegal, es completado con la reconversión de los ejidatarios sin tierras hacia la agroindustria.

1.5. Promoción pública de vivienda

Dos organismos abarcan actualmente en Puebla la promoción pública de interés social; Infonavit y la Inmobiliaria del Estado. Se deben mencionar también el Instituto Nacional de la Vivienda y el INDECO, hoy desaparecidos. La Inmobiliaria del Estado no ha construido nada hasta la fecha; 85% del total de la superficie urbanizada por esos organismos fue realizada por Infonavit; 12.2% por INDECO y 2.8% por INV.

Infonavit: su acción refuerza el papel del sindicato, puesto que éste distribuye los expedientes de solicitud de viviendas; negocia la atribución de las unidades y da los trabajos a contratistas. En los primeros años de su funcionamiento Infonavit, con el propósito de "justicia social", acordaba las viviendas por sorteos, lo que parece ser mucho menos estratégico; la suerte no puede ser instrumento de control social.

Indeco Inmobiliaria del Estado: Indeco fue suprimido oficialmente el 1 de enero de 1982 con el propósito de apoyar la descentralización del sistema administrativo mexicano. Las atribuciones de Indeco fueron entregadas a los estados y en el estado de Puebla se creó la Inmobiliaria del Estado. Indeco fue un organismo federal descentralizado, pero veremos que su supresión no tiene solamente como consecuencia reforzar el papel administrativo de los estados. La inmobiliaria no tiene recursos propios, ni del estado ni de la federación, tiene que proponer proyectos a fondos financieros, principalmente al fondo de habitación popular que pide como requisito la demostración de los recursos de los beneficiarios, demostración siempre muy difícil para personas no asalariadas.

Fuera de la conclusión de los programas de Indeco, la única acción proyectada por la Inmobiliaria del Estado es una unidad de vivienda en el municipio de Cholula. Fueron previstas 2 600 viviendas pero sólo aproximadamente 2 000 van a realizarse. Los niveles de ingresos exigidos serán de 1.5 y 2.5 el salario mínimo o, incluso, más (según el financiamiento acordado). Parece entonces que un cierto tipo de población que recibe ayuda de Indeco no está contemplada en las acciones de la inmobiliaria, a pesar de las declaraciones del "Plan Nacional de Desarrollo", expedido el 14 de junio de 1983 en favor del apoyo a la autoconstrucción y de la

vivienda pública. No hay, en la situación local, un organismo que tome el lugar de Indeco en este aspecto. No existe actualmente ayuda a la vivienda para personas no "sujetos de crédito", salvo de considerarse el trabajo de CORETT como reconocimiento de la autoconstrucción.

2. Varias instancias de legitimación del crecimiento urbano

La relación entre las acciones de los organismos públicos y el sistema jurídico, administrando el crecimiento urbano, puede parecer contradictoria. En una lista de los fraccionamientos o unidades de vivienda unifamiliar que no tienen aprobación, es decir, definidos como clandestinos por SAHOPEP y la municipalidad aparecen todas las acciones de vivienda de los organismos públicos. Además se trata de los únicos tipos de fraccionamientos legales detectados por el municipio.

En efecto, si se refiere a la SAHOPEP y a la municipalidad como instancias de legitimación, las unidades de INFONAVIT, de FOVISSTE e INDECO no están incluidas en el perímetro urbano oficial: fueron todas ellas construidas sin tomar en cuenta las reglamentaciones locales, contando con el apoyo del poder federal; 10 años después de la creación de las primeras unidades de INFONAVIT, los expedientes apenas se empiezan a completar puesto que es obligatorio seguir el trámite oficial para la recepción por la municipalidad.

Esta situación que pone en cuestión la legalidad de las construcciones de los organismos públicos podría definirse como la conclusión de las formas del crecimiento urbano controlado por el sector público al espacio de la "sub-integración jurídica". Para establecer una tipología operacional del crecimiento urbano se debería regresar a una definición de la "sub-integración jurídica" a escala de la vivienda, de la unidad familiar, y utilizar la posesión individual del suelo como criterio de integración a la ciudad. En el plano de los servicios, esas unidades no pueden considerarse como "sub-integradas". Entonces existirían espacios no integrados jurídicamente que no son elementos del espacio de la "sub-integración".

La contradicción es más profunda; existe una posición entre los organismos públicos y las instancias gestoras del crecimiento urbano. El obtener un mínimo de legalidad, aún si muchos asentamientos no llenan este requisito, es una autorización de uso de suelo en la cual SAHOPEP estatuta sobre lo construible del terreno escogido. Sobre este punto se deben mencionar dos conflictos. En un primer caso, un sindicato afiliado a la CROM deseó realizar una unidad de 36 000 m² al norte de la ciudad, como promotor de INFONAVIT¹³ el antagonismo residió en el hecho de que esos terrenos son clasificados por el Plan Director Urbano de Puebla como reserva de la industria ligera y además, se encuentran en una zona que podría ser expropiada para la realización del "polo de desarrollo norte" (zona de servicios que debe reunir la central camionera, la central de abastos y un centro comercial popular). Frente a la oposición de

SAHOPEP a ésta, el sindicato respondió en una carta indignada: "Los programas que son previstos en esta zona de Puebla no pueden pasar por delante de los intereses de los propietarios ni de los nuestros... El uso de esos terrenos no puede, y no debe ser otro que la construcción de viviendas de interés social". Entonces se trata de referirse a un interés público legítimo, encarnado aquí por el sindicato frente a las decisiones de las instancias planificadas de la ciudad.

La elección de localización por INFONAVIT no corresponde en este caso más que a la capacidad de los sindicatos de adquirir terrenos baratos, de los cuales la urbanización responde a sus intereses, aún si más tarde se deben transformar, en un conflicto abierto en terrenos para construir. Otro ejemplo muestra que, en la oposición entre esas dos legitimidades, el dictamen del gobierno no está siempre en acuerdo con el discurso sobre la gestión urbana. Un fraccionamiento realizado por una asociación de colonos, miembros del sector popular del PRI obtuvo una aprobación del gobierno del estado dos días antes que este mismo aprobara el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, en el cual, esta zona es definida como de preservación ecológica, es decir, totalmente vedada a la construcción.

Otra vez se puede definir un "interés público" que se opone a la gestión urbana de los fraccionamientos. Frente a una lógica de acción sobre lo urbano, que tiende a establecer una zonificación que debe transformar Puebla en una ciudad funcional, es decir, sin conflicto, parece que el gobierno federal (o el Estado) da prioridad al sector obrero (sindicato promotor del INFONAVIT) o al sector popular (Asociación miembro de la CNOP) del PRI. Aun si un análisis en términos de especulación y de interés particular de los dirigentes de los sindicatos o, de los diversos organismos afiliados del PRI, no se puede descartar; vemos que predomina también otro tipo de resolución de los conflictos.

Aparece una lógica populista de integración de los reivindicadores sociales que se opone al instrumento tecnocrático de resolución de las contradicciones urbanas. La legitimidad de la acción de la planificación especial del Estado ha sido cuestionada por una legitimidad más importante sobre la cual descansan instancias de integración del apoyo popular del régimen.

A este nivel se pueden definir dos tipos de actores particulares del crecimiento urbano: los grandes propietarios de tierras y las empresas fraccionadoras, los sindicatos y los organismos populares del PRI. Son dos tipos de actores estructuralmente bien diferenciados pero a los cuales su relación particular con el Estado permite promover acciones de urbanización que van en contra de las normas que establece este mismo.

Podemos observar un vínculo entre fraccionadores y políticos. Baste citar el ejemplo de un ex gobernador que se dedicó a fraccionar; y un vínculo entre grandes familias de industriales y comerciantes libaneses, ya que aparecen varias veces en los expedientes de fraccionamiento nombres que pertenecen a miembros de las grandes familias libanesas de la ciudad.

Por otra parte, por el funcionamiento específico de INFONAVIT es posible considerar que detrás de las oposiciones y de las localizaciones elegidas, existe más el poder de los sindicatos a nivel local, que el poder de un organismo federal descentralizado. En esta medida las contradicciones no pueden ser interpretadas como una oposición poder local-poder federal. Podemos buscar una explicación en el tipo de organización específico del poder central mexicano que integra el poder local (en este caso el del Estado y de la municipalidad) por medio del papel preponderante del PRI a todos los niveles.

II - Introducción de servicios urbanos

1. La Junta de mejoramiento cívico, moral y material del municipio de Puebla

Creada en 1958, la junta nace de una falta de confianza de la "ciudadanía" frente a la municipalidad y al gobierno. Aparece necesario en esa época, a ciertos sectores de la sociedad civil, "ayudar" a los poderes públicos a resolver los problemas de la ciudad, por una intervención directa en la gestión de la ciudad y la introducción de los servicios urbanos. La junta es un organismo privado que no solamente cumple con las funciones de las antiguas juntas federales, también tiene como especificidad abarcar totalmente el campo de intervención municipal, tanto en el aspecto de obras públicas como en la formación cívica, moral, cultural y deportiva. Se presenta como una expresión directa de la sociedad civil, en oposición con la gestión de la ciudad por una instancia del sistema de gobierno del PRI. La junta propone la reunión de las "fuerzas vivas" y de los "hombres de buena voluntad".

La asamblea de la junta está constituida por organismos que pueden, por una parte, considerarse como un polo de representación de la empresa privada (cámara industrial, artesanales, de comercio, bancos, colegios de profesionistas, universidades privadas), pero las tomas de posiciones de la junta están legitimadas por la presencia de instituciones como la Universidad Autónoma de Puebla, representantes de sindicatos o de gremios que podrían considerarse, en la situación local, como opuestos a ese polo de representación de la empresa privada. El gobierno del estado y el municipio están representados pero no tienen más que voz consultiva.

Empero, el 25% de las empresas totales de la junta son aportadas por las donaciones de empresas privadas. Para los industriales se trata de mostrar que si pelean para pagar menos impuestos no es para no participar en el mejoramiento de la ciudad o del estado, sino porque no confían en las instituciones que no cumplen. Se demuestra también, de esta manera, que la junta es un organismo que funciona. Esas cooperaciones voluntarias de los empresarios (y no solamente de la ciudad, Volkswagen e

Hylsa, que se encuentran fuera del municipio y aportan sumas muy importantes) permiten la existencia de una institución de intervención sobre lo urbano, dependiente de la libre empresa. El argumento fundamental de la junta para definir la necesidad de su intervención es la de definirse como una institución no administrativa eficaz; muestran que el dinero invertido en la junta es solamente utilizado de manera rentable, puesto que no existen intereses políticos ni corrupción y ninguno de los defectos del sistema administrativo (declaran utilizar únicamente 5% del presupuesto en salarios y el municipio gasta 62% de su presupuesto en este concepto). Aun si la junta ha sido acusada de fomentar la especulación urbana dotando de servicios a las zonas donde personas con nexos en la junta poseen terrenos.

Obras por convenio: hasta 1979 la junta recibe, como recurso propio, una parte del impuesto sobre valor mercantil del municipio de Puebla. Con la creación del IVA se formó su financiamiento ya que ingresa, hoy día, 25% del impuesto predial; esta modificación representa una disminución muy importante del ingreso directo de la junta. La junta tenía un programa de obras independiente pero desde 1980 existe un cierto control del gobierno. La junta trabajaba en convenios con el gobierno del estado y Sahopep, con base en programas (120 millones de obras administradas por la junta en 1982, 28 millones de pesos, 100 y 120 millones en 1984), por concepto de pavimentación, creación de viabilidad, etc. El presupuesto propio de la junta no permite, hoy día, analizar independientemente obras importantes. El municipio se encontraba en una situación débil frente a la junta; Eduardo Cue Merlo agradeció, en su informe de labores de 1976, a la junta haber aceptado modificar sus programas frente a la petición del municipio y muchas veces en los informes de labores de los presidentes municipales se encuentra la junta, al lado del gobierno del estado, para financiar obras realizadas por el municipio. Esta es una situación muy notable antes de los informes del presupuesto de la junta, pero que sigue vigente. A la fecha no es el poder municipal el que fue reforzado con la introducción de un cierto control de las obras de servicios, a escala de la ciudad, de la junta sino el gobierno del estado.

Obras por cooperación: la junta realiza, sobre pedidos de los habitantes, la introducción de las infraestructuras de base en las colonias o fraccionamientos (agua, drenaje, pavimentación) en cooperación 100%, por parte de los habitantes que deben pagar en 6 meses con el 20% del enganche. En este aspecto de su actividad la junta se encuentra actualmente más directamente en competencia con el poder municipal y una institución independiente no ligada al poder público, Pro Calle 83.

Desde 1978, fecha en la cual se planteaba la posible desaparición de la junta, la municipalidad ha creado una dirección de obras por cooperación y en 1983, fue impulsado un fideicomiso independiente Pro Calle 83, con aportación del gobierno del estado, del municipio y de Banamex. Pro Calle se concibe como autofinanciable a corto plazo, los préstamos del gobierno (100 millones de pesos) y de la municipalidad (120 millones de pesos) deben ser íntegramente reembolsados.

Pro Calle 83, la dirección de obras por cooperación y la junta, intervienen, según el mismo modelo y pueden llegar a trabajar con los mismos contratistas. Las únicas diferencias se encuentran en el proceso administrativo. Pro Calle 83 funciona como un organismo de crédito, que propone precios 25% por debajo de la tarifa comercial y de 20% de enganche y acuerda hasta dos años para pagar (con intereses muy bajos). La dirección municipal propone únicamente un crédito de 3 meses y pide 60% de enganche; y por lo tanto trabaja mucho menos que Pro Calle 83. Las tres instituciones intervienen a la escala de Pro Calle 83 y no de la colonia; cada trabajo necesita el acuerdo de todos los colonos. Se debe señalar, también, que si estas tres instituciones se crearon en torno a los problemas urbanos, ellas intervienen en los pueblos cercanos a la ciudad, integrantes del municipio de Puebla. La junta y Pro Calle 83 intervienen sobre tierras ejidales antes de la regularización por parte de CORETT sobre la base del pago de la boleta predial, considerando como amparo de la legalidad del asentamiento. La política de la Secretaría de Finanzas del Estado, que controla el pago del impuesto predial, es la de aceptar el pago sobre presentación de una carta de posesión firmada por las autoridades ejidales. Aparece, entonces, otro nivel de legitimidad que da acceso a los servicios urbanos en zonas definidas (lo hemos visto) como asentamientos ilegales.

Por la introducción de las infraestructuras urbanas, en las zonas donde hacen falta, el proceso de obras por cooperación es la regla y no existen instancias que realicen o subvencionen esas obras como un servicio público.

La junta es la única institución que declara tomar a su cargo la introducción de los servicios para las personas de escasos recursos, pero únicamente, al nivel de la asistencia; es decir, si en una calle, o una zona, algunas personas no pueden participar en la cooperación por falta de recursos, la junta acuerda una subvención tomando a su cargo la cooperación, pero esas ayudas quedan puntuales y nunca se introducen gratuitamente esos servicios urbanos. Si Pro Calle 83 está muy ligada al municipio, éste hace de su independencia, la condición de su suceso, el responsable de Pro Calle 83, declara poder ofrecer 25% de descuento por el volumen de obras, pero también porque no es un organismo administrativo y los contratistas no deben esperar para ser pagados y poder rivalizar con la junta en su propio terreno por el volumen bajo de los gastos por concepto de salarios en el presupuesto. Por lo tanto se puede considerar que por su funcionamiento Pro Calle 83 es una institución muy similar a la junta pero con relaciones diferentes, con el gobierno y el municipio.

Entonces la junta se presenta como una alternativa a la burocracia del poder local (municipio o gobierno). Se trata de una instancia del mismo orden que la municipalidad que tiende a intervenir en los huecos del poder local. Sin embargo las relaciones con los poderes públicos son difíciles de difundir porque existe una fuerte imbricación entre funcionarios municipales, miembros del PRI y funcionarios o directivos de la junta. Eduardo Cue Merlo fue presidente de la junta antes de llegar a ser presi-

dente municipal, pero parece que este hecho revela más una relación empresarios-junta-PRI que una integración de la junta al aparato de control social del PRI, puesto que Eduardo Cue Merlo era miembro de una familia de empresarios textiles importante y que otros empresarios miembros de la junta ocupan y han ocupado puestos de representación para el PRI.

Por otra parte el funcionamiento mismo de la junta revela un apoyo del poder local a esta institución aun si la junta declara ser objeto de una falta de cooperación del gobierno. El candidato del PAN a la presidencia municipal es un empresario responsable de la subcomisión deportiva de la junta. Pero la institución señala su apolitismo haciendo notar que un candidato a la diputación del PRI es también miembro de la junta. Esta aparece como una instancia que dobla el municipio poniendo en cuestión su credibilidad. Si no se puede abarcar esta institución como totalmente desligada del poder público, sus relaciones de oposiciones o colaboraciones son directamente con el gobierno del estado. En la esfera local la junta es una causa de un proceso de creación de personajes notables, paralelo, pero no opuesto al proceso de escalafón político en el sistema de gobierno del PRI.

2. Abastecimiento en agua de la ciudad

Uno de los servicios urbanos más problemáticos de la ciudad de Puebla es el abastecimiento de agua. Se estudiará aquí el problema del suministro de la ciudad dejando, a un lado, la red de servicio que abarca aproximadamente 70% del área urbana. Para el candidato a la presidencia municipal del PRI, el profesor Jorge Murad Macluff,¹⁴ se trata del problema más importante de la ciudad y se propone resolverlo en tres años. Pero esta declaración es una constante de las campañas electorales en Puebla: el presidente municipal anterior declaraba lo mismo en 1980. Este mismo presidente municipal declaraba su impotencia en diciembre de 1981¹⁵ para resolver el problema puesto que se necesitarían dos mil millones de pesos, es decir, mil quinientos millones de pesos más que el presupuesto municipal, en esa época.

Para una población de 1 300 000 habitantes se podría avanzar 6 000 litros por segundo como aprovisionamiento mínimo de agua; este mismo estudio apunta que solamente el 45% de la población recibe agua en forma constante con los 2 000 litros por segundo que distribuye la municipalidad si se considera como distribución óptima 6 000 litros por segundo, se puede apuntar que actualmente se recibe el 33% de la distribución óptima. Parece que asistimos a una disminución de la capacidad de los mantos acuíferos en el área de la ciudad de Puebla. La SARH en 1976 declaró al valle de Puebla como vedado a la perforación de nuevos pozos, a causa de la sobreexplotación de esos mantos. En esta situación, desde 1978 se propuso como solución definitiva al problema de la ciudad, la explotación de los mantos de la zona de Huejotzingo y San

Martín Texmelucan, que con 20 pozos previstos deberían aportar 2 000 litros por segundo a la ciudad. De 1979 a 1982 el presidente municipal declaró, periódicamente, que el problema de la ciudad estaba resuelto por el muy próximo funcionamiento de esos pozos; lo que resolverá el problema de la ciudad hasta el año 2 000. Pero aparecen dos hechos prioritarios que van impidiendo la utilización de esos mantos a la ciudad. En primer lugar, si la capacidad de los mantos es de 7 000 litros por segundo, el plan de la zona conurbada reserva 4 000 litros para la ciudad de México. En segundo, en 1981, se fomentó en la zona de Huejotzingo y San Martín Texmelucan el parque industrial Quetzalcóatl y empezó a desarrollarse el proyecto del aeropuerto de la ciudad de Puebla, cerca de Huejotzingo: dos proyectos que van a necesitar una dotación de agua muy importante. Además, la industria ya establecida entre San Martín Texmelucan y Puebla necesita mucha agua.¹⁶

En el mes de enero de 1982¹⁷ el representante de SAHOP en el estado declaró que no traerá agua de San Martín a la ciudad de Puebla y, más tarde, reconoce que se ha dado prioridad al desarrollo industrial de la región y al proyecto del aeropuerto.¹⁸ Esta competencia para el uso del agua hace que el municipio deba planear nuevos pozos en la región de Puebla. Se plantea también la necesidad de conocer, precisamente, el consumo industrial para poder utilizar los excedentes de los mantos de la zona de San Martín Texmelucan. A largo plazo existe un proyecto de traer el agua de la zona de Oriental y Libres. Entonces, parece que el problema del abastecimiento de agua en la ciudad está lejos de solucionarse. La gestión de la distribución del agua se transforma en gestión de la escasez. Frente a la necesidad de asegurar el servicio público, el departamento de agua potable del municipio declaró: "El agua no alcanza; estamos obligados a retirar el servicio a una colonia para darlo a otra". Partes de la ciudad no tienen agua más que unas horas al día; otras a la semana y parece cierto que la apertura de las válvulas depende de una negociación política, o al menos, de la capacidad de los colonos a hacer presión sobre la municipalidad. Frente a esta situación, existe en los fraccionamientos, un circuito paralelo de distribución por intermedio de camiones cisterna privados y la nueva administración municipal ha creado un servicio municipal con 50 carros cisterna.

En agosto de 1983 empezó a funcionar un comité de agua potable del estado de Puebla, dirigido por Blas Chumacero, líder estatal de la CTM. Este comité independiente del municipio tiene, hoy día, toda iniciativa en lo que concierne el abastecimiento de la ciudad de agua; las redes y la distribución son prerrogativa municipal. Se trata de poner en juego el peso de la CTM para garantizar la credibilidad de la nueva institución. El problema se desubica y no es de la responsabilidad del municipio; está ligado al gobierno del estado pero es presentado como autónomo y con una voluntad nueva de resolverlo. La creación de este comité es presentada como un paso importante hacia la solución del problema, pero el paso parece ser, más bien, hacia atrás cuando Blas Chumacero declaró¹⁹ que la

ciudad no recibe más que 1 500 litros de agua por segundo y que 200 litros por segundo se pierden en fugas, es decir, un total de 1 300 litros por segundo cuando el abastecimiento de la ciudad en 1968 era de 1 364 litros por segundo y que 30 pozos únicamente funcionan de los 50 teóricamente existentes. Se debe subrayar aquí que el presidente municipal, en 1983, consideraba que, gracias a su acción, la ciudad tenía en 1982 un mínimo de 2 944 litros por segundo. El programa del comité previó arreglar 25 pozos y llegar a 2 500 litros por segundo a finales de 1984. Aun si el abastecimiento de agua no es ya prerrogativa municipal, a cada inauguración de pozos asisten el líder de la CTM, el gobernador y el presidente municipal en una representación de la unión de los diferentes integrantes del sistema de gobierno local del PRI (sindicatos, gobierno, municipio) cooperando para abastecer la ciudad de agua y publicando así la eficiencia del poder local en su gestión de los problemas urbanos. Publicación que por su solemnidad misma mostró lo crucial e importante que es este problema; factor de quejas populares peligrosas que hacen necesario para el poder local actuar o al menos opinar sobre éste.

3. Transporte y servicios públicos

En Puebla, hasta 1983, el sistema de transporte estaba únicamente constituido por transportistas privados, reunidos en una "Alianza de Camioneros de Puebla" que tiene 1 150 unidades funcionando; la mayoría antiguas y en muy mal estado. Desde varios años, la situación del transporte se degradó y no se han creado rutas nuevas; simplemente las rutas existentes se amplían y siguen el crecimiento urbano, lo que hace al sistema cada vez menos eficiente, además, se puede observar una tendencia a la disminución del número de las unidades en servicio, y una oposición, cada vez más grande, entre la alianza y el gobierno sobre el problema del alza de las tarifas: amenazando la alianza paralizar el servicio por incosteable. Frente a esta situación se creó, en diciembre de 1982²⁰ el sistema de transporte poblano, organismo público descentralizado, con el propósito de prestar servicios y de paliar las carencias del servicio. El 25 de enero de 1983,²¹ el instituto de transporte del estado de Puebla, organismo autónomo auxiliar de la administración pública estatal, constituido por representantes del gobierno del estado, del ayuntamiento de Puebla, de los partidos políticos, de las universidades, etc. Con las atribuciones de: "estudiar, analizar, evaluar, vigilar y planificar la problemática integral del transporte urbano y suburbano en la entidad". Se fomentó un servicio de taxis colectivos (combis) en los ejes importantes de la ciudad; un servicio de transporte periurbano y suburbano, y rutas intraurbanas. No con el propósito de reemplazar a la alianza sino de doblar el servicio público del transporte y de crear un cuerpo técnico capacitado para tomar a su cargo una parte, cada vez más importante, del servicio. Además con el instituto aparece una nueva instancia de participación.

Asistimos, entonces, en Puebla, a una intervención creciente de los poderes públicos en los problemas de transporte. Pero al contrario de lo que se hubiera podido pensar, de acuerdo con la reforma del Artículo 115 Constitucional, dando al municipio las facultades de administrar la Dirección de Tránsito, de donde, hasta entonces surgieron las iniciativas de lo que se refiere al transporte, no es el municipio de Puebla el que ve sus prerrogativas reforzadas, sino el gobierno del estado, a través de instituciones autónomas que tienen como escala de intervención el Estado aun si se crearon en torno a problemas de la ciudad de Puebla.

Esas conclusiones pueden generalizarse, puesto que, lo hemos visto, tanto en la junta, el comité estatal de agua o el sistema de transporte, en la situación local, la solución a los problemas de gestión del espacio urbano se encuentra fuera de la institución municipal. El gobierno del estado refuerza cada vez más su importancia en la gestión de la ciudad.

III - Políticas y planeación urbanas

1. Elecciones municipales

Vamos a llevar a cabo un análisis de la campaña para la elección del presidente del municipio de Puebla, a finales de 1983, como elemento del estudio de la importancia de la institución municipal en la situación local. Es de interés notar que la campaña está basada sobre la personalización en el candidato (el profesor Jorge Murad Macluff, anteriormente secretario de finanzas del gobierno del estado de Puebla), del futuro de la ciudad y de la capacidad de actuación del poder local.²

En un primer aspecto, Murad ("en menor medida", el PRI) es presentado como un benefactor que en el curso de sus visitas a las colonias pobres de la ciudad (que constituyen uno de los problemas importantes de la campaña), aporta toda clase de servicios gratuitamente: médicos, dentarios, veterinarios, comerciales (PRI-Conasupo, IMPECSA); distribuye material para construir escuelas, reparte pollos... "la visita del candidato es para los colonos una verdadera feria".^{2,3} Cada vez lo que se realiza, es la persona del candidato y no la continuidad de la gestión priista como si el funcionamiento del PRI, en campaña, fuese una especificidad de la gestión del candidato.

La personalización de la campaña va más lejos: es toda la institución municipal y la administración quienes se presentan funcionando como en relación personal al candidato. En su visita a la SARH^{2,4} Jorge Murad "solicitó y obtuvo la ayuda federal para resolver los problemas municipales" y el apoyo de la secretaría para la campaña, lo que significa que la relación poder local-poder central funciona únicamente a través de la gestión personal del candidato y actuación del partido. Además la continuación de los programas o de los proyectos en proceso está

“condicionada” a la llegada de Murad al Ayuntamiento y presentada como programa electoral.

Se trata de mostrar que, la institución municipal no puede trabajar eficientemente más que como elemento del sistema de gobierno del PRI. En Puebla la competencia del PAN era muy fuerte, como lo demostraron los resultados del día de las elecciones. En el transcurso de la campaña, el aparato PRI-gobierno del estado-poder federal funciona para llamar la atención sobre una sola persona: el candidato. La introducción de servicios por el Sistema de Transporte Poblano es presentado como una gestión personal de Murad. La institución “candidato del PRI en campaña” parece tener un campo de acción más amplio que la institución municipal; es decir, que el candidato Murad en campaña es habilitado para resolver todo tipo de problemas. En sus giras de trabajo el candidato ha recibido 1 380 peticiones de obras y declara que únicamente 640 quedan por resolver. El candidato a la presidencia municipal es el interlocutor del público frente a los problemas que compiten en tiempos ordinarios a la CFE, Conasupo, SARH, gobierno del estado, federación... Las soluciones son dadas por esas instituciones pero publicadas como gestión personal del candidato. Por consiguiente el candidato es más efectivo que el presidente municipal, ya que durante la gestión normal de este último es imposible obtener dichos servicios por parte de la municipalidad. La presidencia municipal aparece como centro del poder y del sistema de gobierno únicamente mientras se desarrolla la campaña.

2. Planes y proyectos

En cuanto a la planeación, Puebla fue tomada en cuenta al mismo nivel que las otras ciudades del estado; plan estatal de desarrollo urbano, plan municipal de desarrollo y plan director urbano. También apareció (a otra escala como centro de una región urbana) un estudio sobre la zona conurbada intermunicipal de la ciudad de Puebla, realizado actualmente por la SAHOPEP, es decir, los funcionarios del estado hacen de la ciudad el centro de 8 municipios mientras un equipo de arquitectos, que trabajaban en Puebla para la comisión conurbada centro, realizaron un estudio de 20 municipios (13 del estado de Puebla y 7 para Tlaxcala). Estos dos ámbitos de intervención hubieran podido ser dos niveles de acciones (SAHOPEPE no puede intervenir en el estado de Tlaxcala), pero ambos equipos ignoran y buscan “una estrategia original de intervención”. Lo que refuerza las posibilidades de no funcionamiento de dichos planes.

Hemos visto la eficacia del plan director urbano de la ciudad de Puebla en lo que concierne a la zonificación de la ciudad, pero debe señalarse el hecho de que el plan director es el elemento de planeación más preciso, y por tanto, el más operativo... en general, el papel de los municipios es muy débil en este tipo de planeación, aun si teóricamente, los

planes son prerrogativa de los municipios; no obstante el plan director urbano de la ciudad de Puebla es el único plan en el estado que fue realizado por un municipio.²⁵ Los otros planes directores fueron realizados por SAHOPEP o SAHOP.²⁶ En general se pueden considerar los planes, más como una imagen de la distancia entre la realidad y los proyectos o metas, que como documentos que coordinen las relaciones entre poder local y poder federal.

La planeación de la ciudad de Puebla queda casi, únicamente, a nivel de documentos escritos lo que no significa que no exista una acción sobre lo urbano de los poderes públicos. La acción que más afecta al poder municipal fue la anexión en 1962 de 5 municipios cercanos al municipio de Puebla, para crear los límites actuales,²⁷ los pueblos de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán, dejan de ser cabeceras municipales para transformarse en juntas auxiliares. Lo que permite al poder municipal recuperar su papel en la gestión del crecimiento de la ciudad. Aunque actualmente esos límites son rebasados en dirección a Cholula y Amozoc. El ayuntamiento del municipio de Puebla no abarca, sólo, por consiguiente la gestión de la ciudad, sino también una buena parte de las relaciones ciudad-campo en sus interacciones más conflictivas. Lo que se podría llamar plan urbano de la ciudad de Puebla es una serie de proyectos independientes que pueden unirse para captar la acción sobre la ciudad que se desarrolla en los planes.

Un primer grupo de proyectos consideran los problemas del centro urbano; desde hace más de 5 años existen los proyectos de una central de abastos y de una central camionera para descongestionar el centro histórico donde se encuentran todas las terminales de camiones y los mayoristas de Puebla. Actualmente esos proyectos apenas empiezan a funcionar. El municipio expropió terrenos, en febrero de 1983, para la central de abastos y, en mayo de 1984, para la central camionera en zonas periurbanas. Desde 1962 se plantea otro problema en el centro de la ciudad: el desalojo de los ambulantes que, hoy día, son más de 4 000 y ocupan las calles del centro histórico; se plantea llegar a algunos acuerdos de reubicación en centros comerciales periféricos. Desde la llegada del profesor Jorge Murad al poder se inició un plan de regeneración urbana del centro histórico de la ciudad con la colaboración de SAHOPEP, el INAH y la junta; actuaba esencialmente sobre la imagen urbana, repavimentación, arreglo de fachada, etc.

A otra escala se ha iniciado la construcción del aeropuerto de la ciudad de Puebla; situado en las inmediaciones de Huejotzingo, tendrá categoría internacional. La planificación industrial está caracterizada por la creación de parques industriales ubicados a cierta distancia de la ciudad de Puebla.²⁸ Se muestra entonces un "plan urbano" para la ciudad que busca transformar Puebla en una "metrópoli moderna", en lo que se refiere a disposiciones de las funciones urbanas, pero también a la imagen de la ciudad. Esas acciones son un esquema de la reorganización urbana que se lleva a cabo en México; la especificidad local sería

entonces un retraso causado por presiones políticas locales, muy visible en el problema de descentralización de la zona histórica de la ciudad.

Conclusión

Este estudio de las relaciones entre poder público y urbanización nos permite hacer varias conclusiones:

— Las contradicciones entre las normas de control del crecimiento de la ciudad y la realidad del crecimiento no pueden únicamente analizarse en términos de impotencia de los poderes públicos, sino también como contradicciones entre dos modos de control social (el tecnocratismo urbanístico y el populista) integrados en un sistema particular de control político.

— A pesar de declaraciones y reformas nacionales, en la situación local no es la instancia municipal la que está reforzada por la intervención creciente de los poderes públicos. El municipio no aparece como el centro de la política urbana. Por una parte se multiplican las instancias de gestión local impulsadas por el gobierno del estado y por otra parte en los planes o proyectos concretos el papel del poder federal es prominente. Aun si en la escena política el municipio es considerado como la instancia responsable de los problemas de la ciudad, a éste se dirigen las protestas, reclamos de servicios y del reconocimiento del “derecho de ciudad”. Las nuevas instancias desubican las oposiciones y tratan de crear nuevos órganos de participación haciendo que las presiones directas hacia el municipio sean menos fuertes. En la medida en que se reducen las prerrogativas potenciales del municipio, lo que está en juego en las elecciones municipales es menos fundamental en el funcionamiento real del control de la ciudad. A pesar de que el municipio sea realzado en su función política de representación, como órgano de base de la legitimación del régimen en una situación de cuestionamiento de la hegemonía local del PRI.

— El papel de este partido político en la gestión del poder local en México hace que el análisis del poder local debe ser el estudio de un “sistema nacional de dirección política”²⁹ y de integración de la participación más que de una disolución espacial del poder.

Organismos citados:

CFE:	Comisión Federal de Electricidad
CNOP:	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CONASUPO:	Compañía Nacional de Subsistencia Popular
CORET:	Comité de Regularización de la Tenencia de la Tierra
CROM:	Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos
FROC-CROC:	Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos- Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
FSTE:	Federación de los Sindicatos de los Trabajadores del Estado
FTP-CTM:	Federación de Trabajadores del Estado de Puebla- Confederación de Trabajadores de México
IMPECSA:	Impulsora del Pequeño Comercio,S.A.
INAH:	Instituto Nacional de Arqueología e Historia
INDECO:	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular
INFONAVIT:	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores
INMOBILIARIA DEL ESTADO	
PAN:	Partido Acción Nacional
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PSUM:	Partido Socialista Unificado de México
SAHOP:	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAHOPEP:	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado de Puebla
SARH:	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEDUE:	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Debo dar gracias a las personas y a los organismos que me permitieron realizar este trabajo; menciono en particular el CEMCA, la SAHOPEP y la MAPOTECA “doctor Jorge A. Vivó Escoto” del Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla.

NOTAS

¹ Las fuentes utilizadas son los expedientes de fraccionamiento consultados en el archivo de la municipalidad y de SAHOPEP. Los expedientes fueron consultados a partir de 1956, pero se puede considerar que los datos son exhaustivos desde 1970 (71 fraccionamientos están registrados de 1970 hasta 1983 y solamente 18 de 1956 hasta 1970).

² La primera parte de este trabajo retoma datos publicados en: Patrice Melé “Les filières de production de l’espace urbain de la ville de Puebla, Mexique”, *Documents*

de recherche du CREDAL, 22, mayo de 1984 IHEAL. Patrice Melé "Los procesos de producción del espacio urbano en la ciudad de Puebla" *Documentos de investigación de la división de estudios geográficos*, 1 de junio de 1984, Mapoteca doctor Jorge A. Vivó E, ICUAP.

³ "Ley de fraccionamiento del estado de Puebla", *Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado LYS de Puebla*, 20 de diciembre de 1974.

⁴ "Ley sobre fraccionamientos urbanos para la ciudad de Puebla", *Periódico oficial del Gobierno Constitucional del estado LYS de Puebla*, 27 de agosto de 1940. A escala del país, esa legislación parece precoz, Cornelius apunta que en el estado de México se debe esperar hasta 1958 para la creación de una reglamentación que obliga a los fraccionadores a introducir los servicios urbanos. Véase: Cornelius *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, FCE, México, 1980, p. 45.

⁵ Henri Coing, Mesa redonda del coloquio "La croissance périphérique dans les villes du tiers monde et le rôle de la promotion foncière et immobilière" *Travaux et documents de Géographie tropicale*, 40, CEGET/CNRS, Bordeaux Talence, 1980.

⁶ Se debe notar que el plan, hoy día muy rebasado por la realidad de la urbanización, fue recientemente registrado. El análisis del "olvido" queda válido como análisis del "retraso" puesto que la situación descrita fue vigente durante cuatro años.

⁷ Para una definición de la "sub-integración" ver Mohamed Naciri, "Les formes d'habitat sous-intégrés", *Hérodote*, 19, François Maspero, París, 1980, pp. 13-70.

⁸ *Sol de Puebla*, 30 de febrero de 1982.

⁹ La zona industrial de El Conde.

¹⁰ Delegación CORETT, Puebla encuesta 1983.

¹¹ *Sol de Puebla*, 22 de julio de 1982.

¹² *Sol de Puebla*, 27 de julio de 1982.

¹³ Se debe recordar que el promotor elige la implantación y construye. INFONAVIT aporta los fondos.

¹⁴ *Sol de Puebla*, 10 de octubre de 1983.

¹⁵ *Sol de Puebla*, 5 de diciembre de 1981.

¹⁶ *Sol de Puebla*, 30 de diciembre de 1982.

¹⁷ *Sol de Puebla*, 15 de enero de 1982.

¹⁸ *Sol de Puebla*, 18 de mayo de 1982 y Barbosa Manlio "La dotación de agua a la industria de Puebla", *Crítica*, 13, Puebla, 1983.

- ¹⁹ *Sol de Puebla*, 27 de agosto de 1983.
- ²⁰ *Periódico oficial del estado de Puebla*, 10 de diciembre de 1982.
- ²¹ *Periódico oficial del estado de Puebla*, 25 de octubre de 1983.
- ²² *Sol de Puebla*, 17 de febrero de 1984.
- ²³ *Sol de Puebla*, septiembre/octubre/noviembre de 1983.
- ²⁴ *Sol de Puebla*, 30 de septiembre de 1983.
- ²⁵ Aunque el ayuntamiento confió a una consultora privada la realización del plan.
- ²⁶ Hoy día por SEDUE.
- ²⁷ *Periódico oficial del estado de Puebla*, 30 de octubre de 1962.
- ²⁸ El parque Quetzalcóatl, pero también los parques y corredores del estado de Tlaxcala.
- ²⁹ Retomemos aquí parte de la definición que propone, en otro contexto, Jean Lojkin de los "aparatos hegemónicos locales" en su estudio "Politique urbaine et pouvoir local" *Revue française de sociologie*, oct-déc. 1980, pp. 633-651.

BIBLIOGRAFIA

- BECKER ARREALA, Guillermo, 1982 - "Vivienda de interés social, vivienda a bajo costo, vivienda popular, vivienda para trabajadores", *Memoria del coloquio internacional sobre fórmulas de financiamiento de la vivienda a bajo costo*, INFONAVIT, México, pp. 51-60.
- COING, Henri, 1980 - "La croissance périphérique dans les villes du tiers monde et le rôle de la promotion foncière et immobilière", *Travaux et documents de géographie tropicale*, 40 CEGET/CNRS, Bordeaux Talence.

- CORNELIUS WAYNE, A., 1980 - *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, FCE, México.
- CUE MERLO, Eduardo, 1976 - "Informe de labores", Ayuntamiento de Puebla, Puebla.
- DURAND LASSERVE, Alain y Jean-François TRIBILLON, 1983 - "La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement", *Hérodote*, 31, François Maspero ed., París, pp. 123-153.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, 1940 - "Ley sobre fraccionamientos urbanos para la ciudad de Puebla", *Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado LYS de Puebla*, 27 de agosto, Puebla.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, 1974 - "Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla", *Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado LYS de Puebla*, 20 de diciembre, Puebla.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, 1980 - *Plan Director Urbano, ciudad de Puebla*, Puebla.
- LOJKINE, Jean, 1980 - "Politique urbaine et pouvoir local", *Revue Française de sociologie*, oct.-déc., pp. 633-651.
- MANLIO, Barbosa, 1983 - "La dotación de agua a la industria en Puebla", *Crítica*, 13, Puebla, pp. 23-28.
- MONTAÑO, Jorge, 1981 - *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Siglo XXI Editores, México.
- NACIRI, Mohamed, 1980 - "Les formes d'habitat sous intégrés", *Hérodote*, 19, François Maspero ed., París, pp. 13-70.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 1983 - *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, México.
- SCHTEINGART, Martha y Gustavo GARZA, 1978 - *La acción habitacional del Estado en México*. El Colegio de México, México.

Capítulo 14

Espacio petrolero y poder sindical en la costa del Golfo

Marie-France Prévôt-Schapira
Credal

El STPRM (Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana), cuyo poder político y dominio financiero se han incrementado considerablemente a partir de 1974 por el auge petrolero, constituye desde su creación en 1935, uno de los pilares más sólidos del sindicalismo oficial. Evidentemente, esta situación se explica por el lugar que ocupa el petróleo en la historia y la economía mexicana. Por un lado, el STPRM fue el instrumento para la expropiación de las compañías extranjeras, el 18 de marzo de 1938, razón por la que se ha ganado un valor moral que aprovecha ampliamente. Por otro lado, aglutina a trabajadores que ocupan una posición estratégica en la producción, lo que le da un poder de negociación muy grande.

A estos factores hay que agregar la dimensión espacial. El STPRM obtiene su fuerza del control que ejerce en el espacio petrolero, principalmente en las regiones del Golfo de México donde se han constituido desde hace mucho tiempo los centros del poder sindical. En la primera fase de la explotación, en la que predominó el capital extranjero, las compañías petroleras hicieron fraccionamientos para el personal en las cercanías de los centros de refinamiento y de algunos centros de extracción. De esta manera, nacen o se implantan, en los núcleos urbanos, ciudades del petróleo con paisajes muy contrastantes: de un lado, los barrios bien planificados de la Compañía, y del otro, a partir de las colonias petroleras,¹ barrios de condiciones muy precarias. El fenómeno de *company town* fue más o menos marcado, según se trate de un campo petrolero en el que el dominio de la Compañía fue absoluto, o en una ciudad mayor, como Tampico, en donde la variedad de las actividades diluye su influencia. Sin embargo, tanto en un caso como en el otro, la Compañía es el actor principal en la organización del espacio de las regiones que experimentaron la influencia extranjera.

Sin embargo, durante este mismo periodo, los centros petroleros se

convierten en la base de las organizaciones sindicales, que pretenden, en vísperas de la nacionalización, constituirse como oposición y compartir con la empresa la administración de las "colonias petroleras". Durante la nacionalización petrolera, el gobierno del general Cárdenas se apoya en el aparato sindical para garantizar el remplazo de los técnicos y administradores extranjeros. A partir de entonces, comienza un periodo de diez años de abiertos conflictos entre la nueva administración pública, Pemex (Petróleos Mexicanos) y el STPRM para definir los límites del poder sindical. El control de los elementos más radicales y el cambio de dirección impuesto por órdenes superiores durante la presidencia de Alemán (1946-1952), se acompañan de grandes concesiones que desde ese momento le permiten a la burocracia sindical, su enriquecimiento y el control de la base.² Desde entonces, en el marco de una colaboración a veces conflictiva entre el Estado, empresa y sindicato, el poder del STPRM se refuerza continuamente.

En este documento pretenden definirse los límites en que se inscribe y se comparte la realidad del poder del STPRM. El papel que desempeña el sindicato en la organización del espacio petrolero es un campo que hasta ahora ha sido poco explorado; sin embargo, teniendo en cuenta los conflictos que se presentan en el territorio sindical, merece la atención del geógrafo. En primer término, el análisis de la trama sindical y de sus prácticas permitirá ubicar los puntos de sostén del poder sindical y de aludir a las modificaciones provocadas por el auge de 1974. En segundo término, se mostrará la forma como el sindicato "territorializa" el espacio por medio de una expropiación abstracta y/o concreta seleccionando los lugares por su importancia en sistema sindical; sin embargo, estos lugares no cubren todo el espacio que abarca el STPRM.

I - El archipiélago sindical

1. El desafío territorial: control de los contratos

La sección es el punto de sustento del poder sindical. En efecto, al contrario de otros grandes sindicatos de la industria, en los que el Comité Ejecutivo General controla los contratos, los estatutos del STPRM le otorgan a las secciones una relativa autonomía, ya que son las titulares de los empleos que se crean en los centros de Pemex dentro de su jurisdicción. Por lo tanto, en este marco -es decir, el territorio que abarca la jurisdicción- se ejerce el monopolio de los contratos del STPRM, que es el sustento del poder sindical³ y que actualmente involucra a casi todo el personal de la empresa y para quienes su afiliación es obligatoria. En los lugares de trabajo, el personal sindicalizado se divide en dos grandes categorías: de un lado, los trabajadores permanentes (o de planta), y del otro, los trabajadores temporales (o transitorios). Los puestos de los trabajadores de planta se transmiten, estatutariamente, al pariente más próximo y constituyen el núcleo fijo de Pemex que está bien arraigado en las regiones del Golfo. Con

base en la experiencia y la costumbre, se ha establecido, en el seno de esta "gran familia petrolera", un sistema de autocontratación que se hace más cerrado en la medida en que el corporativismo del STPRM demuestra su eficacia, y que hasta el auge de 1974, los empleos permanentes creados fueron poco numerosos. En los sesenta se disminuyó la capacidad financiera de la empresa, en tanto que el número de trabajadores transitorios aumentó y se consolidaban las ventajas de los trabajadores de planta. Los trabajadores transitorios constituyen una fuente importante de ingresos y una extensa clientela, que le permite a los líderes sindicales consolidarse políticamente. Además de la cuota sindical, los transitorios deben pagar, para conseguir la firma de un contrato de trabajo que puede ser de 3 a 90 días, una comisión a los líderes de la sección (ésta es una práctica que en 1963 estableció el líder de Ciudad Madero, con el nombre de ayuda social) y cumplir la militancia sindical, que consiste en trabajar gratuitamente en alguna de las empresas del sindicato. Finalmente, para muchos que no pertenecen a la "gran familia", el ingreso a la empresa debe hacerse por la compra del puesto, a través del sindicato.

El poder político (incremento de la clientela) y financiero de una sección, depende de su capacidad para ampliar el territorio en las zonas en expansión. Por esto, después de cada revisión de la carta petrolera, se producen enfrentamientos, en ocasiones violentos, entre las secciones. Después del auge petrolero, la lucha ha sido principalmente por el control de las nuevas fuentes de trabajo; el poder de la sección depende también de su posición en el edificio del sindicato. Las 29 secciones sindicales son de importancia muy desigual tanto en superficie como en número de afiliados, y están organizadas en "archipiélago" y dirigidas desde los centros de mayor influencia. Para entender la importancia relativa de cada polo, es conveniente recordar el origen y la evolución del territorio sindical.

2. Origen y evolución del espacio sindical

Cuando se hace la unificación, los sindicatos que existían en los centros petroleros se incorporan al STPRM como secciones. Por lo tanto, la estructura del sindicato unificado refleja la situación que guardaba el sindicalismo petrolero antes de 1935, es decir, múltiples sindicatos que se organizaban por lugar de trabajo y no a nivel regional o de compañía. Las organizaciones más importantes se situaban en los dos grandes centros de refinamiento del país, Ciudad Madero y Minatitlán, mientras que el descubrimiento de la Faja de Oro, al comienzo de los treinta, originó una tercera gran concentración obrera en lo que será Poza Rica. A causa de la gran desigualdad de los sindicatos, los más pequeños, temiendo ser dominados por los centros más fuertes, principalmente el de Ciudad Madero, que fue de donde surgió el movimiento, se opusieron a la unificación.

Debido a que la influencia de las secciones fue muy desigual en el STPRM, estatutariamente se les otorga, tanto a las pequeñas como a las

grandes secciones, una autonomía para asegurar su representatividad; sin embargo, inmediatamente después de la nacionalización, el poder está en juego entre Ciudad Madero (sección 1), Poza Rica (sección 30) y Minatitlán (sección 10), que es donde se localizan, hasta el inicio de los setenta los puntos estratégicos de la explotación petrolera. Después de un periodo de luchas por el control del poder, se firma un pacto de alianza entre las tres grandes secciones del Golfo, para constituir, durante más de treinta años, “el triángulo político” del STPRM y asegurar a cada una de las secciones la dirección del sindicato cada tres años (ver cuadro 1). Este acuerdo es un reconocimiento a la repartición del espacio petrolero en tres grandes feudos que agrupan a las secciones dependientes: la zona norte, controlada por Ciudad Madero; la zona centro, por Poza Rica y la zona sur por Minatitlán (ver cuadro 2). Debe hacerse notar que hasta junio de 1981 este fraccionamiento coincidía con el de Pemex, ya que es en estas mismas ciudades donde se establecen las subdirecciones. Sin embargo, este equilibrio espacio-temporal entre las tres metrópolis petroleras no termina con las rivalidades.

Para facilitar la comprensión de las relaciones entre espacio y poder, se recuerda que toda modificación de la dinámica petrolera provoca el debilitamiento de unas secciones y el refuerzo de otras, que a su vez pueden traducirse en modificaciones de la trama sindical. Desde la creación del STPRM, algunas secciones han desaparecido después del cierre de centros obsoletos; algunas otras se han trasplantado con todo y trabajadores, de zonas en decadencia hacia nuevas instalaciones; en otras, su jurisdicción se ha extendido hacia las zonas en expansión, y finalmente, otras secciones se han creado.⁴ En este documento no pretende describirse la historia de la geografía sindical; sin embargo, debe conocerse para interpretar las relaciones de poder, así como los trámites para la contratación y los lazos que existen entre determinadas secciones.

Hasta el auge petrolero, y tomando en cuenta el deterioro financiero de Pemex a partir de los años sesenta, las modificaciones han sido limitadas y no se ha cuestionado sustancialmente el equilibrio de las tres zonas. El poder se ha mantenido en los centros petroleros más antiguos. Se hace notar que los movimientos “disidentes” en la crisis de 1958, surgieron en las secciones de más reciente creación, situadas fuera del Golfo y sin acceso al poder de dirección.

3. El auge petrolero

En 1974 el “boom” petrolero causa mutaciones profundas. En el sureste mexicano se abren nuevos frentes petroleros que relegan a un segundo plano las antiguas zonas productoras.⁵ Con excepción del polo petroquímico de Coatzacoalcos-Minatitlán, las grandes inversiones industriales (refinamiento y petroquímica), se realizan fuera de toda jurisdicción.

Si se observa la evolución del espacio sindical a partir del auge petrolero, deben hacerse varios señalamientos. En primer lugar, lo que más llama la atención, es la rigidez de la estructura del STPRM. Mientras que el desarrollo petrolero en el sureste provocó en la división administrativa de Pemex la creación de tres subdirecciones situadas en Coatzacoalcos, Villahermosa y Ciudad del Carmen, no se crearon nuevas secciones. La estructura del sindicato, es decir sus 29 secciones y tres grandes zonas, no tuvo modificaciones; éstas se dieron en sus relaciones de fuerza. Los beneficios del crecimiento han sido monopolizados por algunas secciones, ya sea directamente por aumento de su jurisdicción hacia nuevos territorios y/o indirectamente, posesionándose de las secciones nacientes. Como ejemplo del primer caso se cita el de la sección 1 de Ciudad Madero que al extender su jurisdicción hacia la nueva refinería de Cadereyta, a unos 200 km de la costa del Golfo, envió a todos los trabajadores de planta. En el ejemplo del segundo caso, los empleos creados en antiguas zonas petroleras, donde ya existían secciones pequeñas, han visto en pocos años aumentar sus miembros, ya que las metrópolis petroleras han ejercido una política de infiltración por medio de migraciones de trabajo, en perjuicio de los petroleros "locales" y de las poblaciones regionales. Los miles de puestos que se crearon en los complejos petroquímicos de Pajaritos, Cangrejera y Morelos, cuyo control se le asignó a la pequeña sección de Nanchital, fueron ocupados por el norte. En la refinería de Salina Cruz sucedió lo mismo, pero en este caso se ejerció un acuerdo nacional, para salvar del problema del desempleo a las zonas en decadencia (Ebano, Cerro Azul, Poza Rica). Sin embargo, la llegada de gran número de trabajadores del Golfo ocasionó agitaciones violentas en la sección 38, por lo que los líderes de Salina Cruz se vieron en la necesidad de renegociar con Ciudad Madero, que es donde se traza la política, con el fin de limitar el número de trabajadores del exterior en una región que se caracteriza por su celo e integridad local.⁶

La creación de miles de empleos en un tiempo tan corto puso al descubierto los canales para la contratación y la movilidad del trabajo, que se organizan a partir de las secciones de mayor influencia. De esta manera, a la inversa de lo que generalmente se afirma, el desarrollo petrolero de los últimos años no desplazó los lugares de concentración del poder, hacia el sureste, sino al contrario, reforzó el poder de la sección 1, que desplaza "colonias" hacia las zonas en expansión. Esta estrategia de despliegue hacia el sur se ha favorecido por la actitud que han tomado algunas secciones del sur, de facilitar la penetración al poder de las secciones del norte, por ejemplo la de Nanchital, que ha sido partidaria de Ciudad Madero contra Minatitlán.⁷ Este movimiento se ha acompañado por un refuerzo del CEG, cuyo poder se confunde cada vez más con el de Ciudad Madero, en detrimento de la autonomía de las secciones. En 1980 fue el turno de la sección 1 para ocupar el puesto de secretario general; entonces, la duración del mandato, que era de tres años, se extendió a cinco.⁸ Además, es el CGE y no las secciones, el que capta el 2% de los aportes de los trabajos realizados por Pemex y de los ingresos obtenidos por el acuerdo de 1977;

este dinero se destina a las cajas de las Obras Sociales Revolucionarias del STPRM, cuyo director es Joaquín Hernández Galicia. La única voz que se opuso a esta centralización de los fondos y del poder fue la del líder de la zona sur, Sergio Martínez Mendoza, que tenía veinte años en el puesto. Pero, al jubilarse en enero de 1980, le permite al norte eliminar su voz de protesta y tomar el control de las secciones del sur. De esta manera, después del asesinato del líder de Poza Rica en 1977, y de la caída del líder de Minatitlán, parece confirmarse el fin del "triángulo político" y la hegemonía de la sección 1 y de su líder, sobre todo el archipiélago sindical.

Desde ese momento, ya no se presentan obstáculos para instaurar en todas las secciones del "sistema petrolero", el modelo de organización de los territorios sindicales ideado por J. Hernández Galicia en los sesenta y realizado en parte por el feudo de Ciudad Madero.

II- "El sistema petrolero:" control y administración de los territorios sindicales

El sistema ideado por el líder petrolero de la sección 1 puede resumirse de la siguiente manera: el sindicato organiza o delimita las actividades, no sólo de los trabajadores de la empresa, sino también de las poblaciones de las regiones petroleras, en todos sus niveles.

1. De los emplazamientos extranjeros al territorio sindical

Al día siguiente de la nacionalización, Pemex toma el lugar de las compañías extranjeras, para administrar los bienes muebles e inmuebles heredados, en los emplazamientos petrolíferos del Golfo. Después de la intervención de Pemex, se conserva la misma política paternalista de las compañías, y se reproducen los mismos efectos. En las ciudades petroleras, a pesar de que Pemex dispone de mayor capacidad financiera, siempre ha rechazado la función que las poblaciones petroleras esperan de él, es decir, la de "empresa providencia". Pemex sólo acepta tomar en cuenta, y a su propio criterio, una parte de las infraestructuras urbanas, pero en función de sus propias necesidades y de las de sus trabajadores. Sus únicas obligaciones son las contenidas en el convenio colectivo en materia de alojamiento, educación y salud.

De esta manera, la segregación instaurada durante la primera fase, se ha perpetuado más allá de la nacionalización. En sus emplazamientos urbanos, los trabajadores petroleros alojados por Pemex aparecen como privilegiados, al poseer sus propios hospitales, escuelas, terrenos deportivos. Desde este punto de vista, Poza Rica es un ejemplo caricaturesco de la evolución de las ciudades petroleras. Al ser sustituido el superintendente J. Merino, que durante veinte años ejerció un control absoluto en la ciudad, Poza Rica presentaba la misma fisonomía que la que tenía en la

época de su fundación: barracas de madera en el centro de la ciudad, las calles con baches, servicios deficientes; en las partes altas de la ciudad, donde se localizan los barrios residenciales de Pemex, la empresa proporciona los servicios y la infraestructura. A principios de los setenta, cuando se emprendió la restauración del centro de la ciudad, Pemex poseía la parte principal del suelo urbano.⁹ A partir de 1976, dos factores que convergen, obligan a la empresa a definir una política verdadera en materia de vivienda; por una parte, la creación del Infonavit, que le recuerda a Pemex sus obligaciones patronales, y por otra, el creciente déficit de viviendas en zonas petroleras en expansión.¹⁰ En 1977 se crea en Pemex la Comisión Coordinadora de Programas de Vivienda, que propone programas de construcción para permitirle a los trabajadores de planta la adquisición de su propiedad. De esta manera, Pemex financia la construcción de habitaciones que son administradas por el sindicato, a través del Patronato Nacional Proconstrucción de Casas del Comité Ejecutivo del STPRM (cláusula 166 del contrato colectivo de trabajo).

De este modo, tanto en el sector vivienda como en los otros, la acción directa de Pemex tiende a desaparecer en beneficio de una mayor participación sindical,¹¹ por tal razón, los centros petroleros se presentan cada vez menos como ciudades de la empresa (*company town*) y cada vez más como del sindicato y de sus protectores. Este fenómeno se repite en todos lados; por ejemplo, J. Hernández Galicia en Ciudad Madero, los hermanos Balderas en Nanchital, López Díaz en Salamanca, y desde hace poco tiempo, López Ramos en Salina Cruz. En donde se establece una sección sindical poderosa, se crea, en torno a su líder, una red de incondicionales que dan nacimiento a una forma de caciquismo sindical.

2. Control del poder municipal

El acaparamiento del espacio presupone la conquista del poder político, principalmente a nivel municipal, que es el trampolín para puestos de más importancia (diputados y senadores). Por esta razón, en las zonas petroleras, la elección de dirigentes sindicales para los puestos de elección popular se ha impuesto como una regla de la vida política local, pero también nacional; no debe olvidarse que el candidato recibe la investidura del PRI. Con esto se demuestra el interés del gobierno por consolidar el poder político del STPRM. La excepción de la regla es J. Hernández Galicia que prefiera la realidad de su poder carismático a las apariencias del poder oficial.¹² Si en 1962 rechaza el puesto de senador que le ofrece López Mateos es para, en ese mismo año, imponer como gobernador de Tamaulipas a su compadre Praxedis Balboa sobre el candidato del PRI, Martínez Manatou. El es quien nombra a los presidentes municipales de Ciudad Madero, y en 1979, cuando es electo J. Contreras Cantú, su poder se extiende hasta la ciudad de Tampico, que durante mucho tiempo fue su rival.

El municipio es la base territorial en la que se consolida el poder

político de una sección. Frecuentemente, la actividad petrolera ha originado la creación de nuevos municipios, como en Ciudad Madero, Poza Rica y Las Choapas. En un inicio, generalmente hay una coincidencia entre un centro de Pemex, una sección y un municipio. Incluso, si a causa de la extensión de la jurisdicción de una sección, su intervención va más allá de su base original, el municipio continúa como soporte fundamental del poder sindical. Como resultado se tiene que en la mayoría de las zonas petroleras, el poder sindical y el poder municipal se confunden totalmente, el primero domina sobre el segundo. Además, el local de la sección generalmente está anexo a la presidencia municipal. Esta dependencia es mayor cuando la capacidad financiera de las secciones supera ampliamente a la del municipio. Por ejemplo, en 1982, el presupuesto de la sección 30 fue de 600 millones de pesos, mientras que el del municipio fue de 149 millones, apenas para pagar los sueldos de los empleados municipales. El ex presidente municipal hace un resumen de la situación en los siguientes términos: "Toda autoridad municipal que no se someta a los dirigentes sindicales, será simplemente una figura decorativa..."¹³

En relación con la administración urbana, sus desempeños están en función de la capacidad financiera de la sección. Sin embargo, con excepción de Ciudad Madero, que en realidad es una "vitrina" de la acción sindical, todas las otras ciudades que han tenido un crecimiento brutal y descontrolado se dirigen hacia una aguda crisis urbana, que las acciones del STPRM, al construir por un lado una carretera y por otro una escuela, no pueden resolver. Por el contrario, las secciones señalan sus espacios e intervención con los lemas del sindicato en carteles ("por cortesía de la sección 1"); también, por medio de lemas inscritos en los edificios del STPRM, se inculca el civismo petrolero.¹⁴ Esto forma parte de la intensa movilización social a que se someten las poblaciones -además de desfiles, conmemoración de las grandes fechas de la historia petrolera, trabajos colectivos- y que acompaña la implantación del sistema petrolero.

3. El sindicato-empresario: las obras sociales revolucionarias del STPRM

El objetivo que se propuso el proyecto llamado Plan Lázaro Cárdenas de la sección 1, elaborado a principios de los sesenta por J. Hernández Galicia y sus colaboradores, fue el de crear un circuito económico que escapara a los "intermediarios voraces", para limitar la inflación que impera en las zonas petroleras. Con este fin, la sección 1 creó en 1963 una caja de ahorro, que originalmente captó las donaciones de los contratistas de Pemex y de la ayuda social que entonces se instituyó. Es así como, en la sección piloto de Ciudad Madero, se inician y concentran las Obras Sociales Revolucionarias del STPRM.¹⁵ La sección 1 posee, además de un cine, un centro de descanso, un hotel, un servicio funerario, una imprenta y un centro de convenciones, tiendas de consumo, fábricas de materiales para la construcción, empresas de trabajos públicos que laboran para Pemex, una

sociedad para la construcción de plataformas para perforación en la zona *off-shore* de Campeche, una fábrica de ropa de trabajo, sociedades de transportes para los trabajadores y los productos de Pemex. Finalmente, la última parte de este "sistema" es el programa de producción alimentaria, que se lanzó en 1979 con el nombre de Revolución Obrera, para participar con el SAM (Sistema Alimentario Mexicano), que fue puesto en operación por López Portillo en 1978, y pretende la autosuficiencia alimentaria. Actualmente, el énfasis se pone en la realización de esta ejemplar tarea. Tomando a Ciudad Madero como modelo, se ha invitado a todas las secciones a desarrollar actividades agrícolas bajo dos formas, por la adquisición de granjas (granjas del STPRM), o bien, por contratos con los ejidos; la producción obtenida se destina a las tiendas de consumo del STPRM. El control y la distribución de fondos la hace Ciudad Madero. En 1981, J. Hernández Galicia, como director de las Obras Sociales Revolucionarias, con 10 mil millones de pesos (en efectivo y en bienes), invirtió 857 millones en las granjas del sindicato, cuya superficie total actual es de 27 000 ha.

En los últimos años, las Obras Sociales Revolucionarias han tenido un desarrollo impresionante, que está relacionado con el incremento de la capacidad financiera del STPRM a raíz del auge petrolero. En efecto, al introducirse, durante el gobierno de Miguel Alemán en 1947, el contratazamiento con Pemex, el STPRM se convirtió en un sindicato rico, cuyo manejo de fondos siempre ha tenido aspectos oscuros.¹⁶ Sin embargo, el gobierno siempre ha cerrado los ojos ante la corrupción que impera en el STPRM. Las pocas acciones que se han emprendido contra ciertos líderes han sido políticas. Cuando López Mateos provoca la caída de J. Merino y de P. Vivanco, no se cuestionan las prácticas del "merinato" permitiéndose que rápidamente se desarrollen otros pequeños "merinatos".

Durante el periodo de la euforia petrolera, el entendimiento entre la empresa y el sindicato fue total, de lo cual el STPRM obtuvo ventajas muy grandes. Se estima que los subsidios que Pemex otorgó entre 1977 y 1982 a las Obras Sociales Revolucionarias, fueron de 14 mil millones de pesos. A esta suma deben agregarse la obtenida por cotizaciones, que en el mismo periodo fue del doble -100 millones de pesos mensuales en 1982- y los ingresos, imposibles de calcularse, obtenidos por la venta de puestos, las comisiones por ayuda social y los beneficios del acuerdo de 1977, que apareció como una verdadera oficialización de la corrupción. Debido al enorme incremento de los fondos sindicales, a la distribución que la dirección del STPRM hace en las secciones y a la fiscalización de la empresa, que sólo deja "migajas" para las regiones y municipios petroleros, parece que Pemex optó, voluntariamente o por fuerza, por distribuir una parte de los beneficios petroleros a través del sindicato.

En esta bipolarización dinámica que se creó entre la empresa y el sindicato, Pemex prefiere, para cumplir con sus obligaciones fiscales, pasar directamente por el STPRM que por el Estado, alternativa que está más distante, es menos eficaz y quizás hasta más costosa. Al contrario, la eficacia del paternalismo sindical, del encasillamiento y de la administración del

STPRM, permite reforzar el proceso de segmentación de la fuerza de trabajo en el seno de la empresa, y por lo tanto, a perfeccionar el sistema de las Obras Sociales Revolucionarias, ya que funciona con el trabajo gratuito -al que en la jerga sindical se le llama "militancia sindical"- de los trabajadores transitorios y meritorios que esperan integrarse, temporal o definitivamente a la empresa.¹⁷ Por esta razón, las empresas del sindicato no deben analizarse únicamente en términos de rentabilidad; ya que, aunque esta dimensión no debe descuidarse, sería una visión reducida de un proyecto de más amplitud. Más allá del racionalismo económico, los resultados "ejemplares" del STPRM, que se caracteriza por un anticapitalismo simplista con fines autárquicos, le permite reforzar su poder a nivel nacional y en los territorios petroleros, circunscribir mejor las poblaciones, o sea obtener su adhesión, y finalmente, estructurar, a la vez que excluir, la fuerza de trabajo que espera ser ocupada.

En el sexenio de López Portillo, el creciente poder del sindicato se acompañó de un proceso de centralización en beneficio de la sección 1, y de un retroceso de la autonomía de las secciones. Desde esa época, el archipiélago sindical se organiza a partir de Ciudad Madero y sobre su modelo, reforzando considerablemente la influencia del STPRM en las regiones petroleras, principalmente en los bastiones del Golfo de México. En esta región, las cosas suceden como si, por un acuerdo entre el sindicato y el Estado, se le otorgara al STPRM, con excepción de la estrategia industrial y de su administración, un poder total cuyos límites son precisamente los del territorio petrolero.

CUADRO 1

Lista de los secretarios generales del STPRM, de 1936 a 1980

Nombres	Secciones	Periodo
Eduardo Soto Innes		1936/1937
Juan Gray		1938
Rafael López T.		1938/1939
Aurelio Martínez		1939
Rafael Suárez R.	30	1939/1941
Antonio Salmon	1	1942/1943
Isidoro Gutiérrez	10	1944/1945
Jorge R. Ortega	30	1946
Antonio H. Abrego	1	1947
Eulalio N. Ibáñez	1	1948/1949
Demetrio Martínez	10	1950/1951
Enrique López Naranja	30	1952/1953
Ignacio Pacheco León	1	1954/1955
Felipe Mortera Prieto	10	1956/1957/1958
Pedro Vivanco García	30	1959/1960/1961
Joaquín Hernández Galicia	1	1962/1963/1964
Rafael Cárdenas Lomeli	10	1965/1966/1967
Samuel Terrazas Zozaya	30	1968/1969/1970
Salvador Barragán Camacho	1	1971/1972/1973
Sergio Martínez Mendoza	10	1974/1975/1976
Heriberto Kehoe Vincent	30	1977
Oscar Torres Pancardo	30	1977/1978/1979
Salvador Barragán Camacho	1	1980/1981/1982/ 1983/1984

Fuente: George W. Grayson - *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburg Press, 1980, p. 86.

CUADRO 2

Delegados sindicales por secciones pagados por la empresa

Zonas	Secciones del STPRM	Número de delegados
Zona norte: 48 delegados		
Ciudad Madero	1	18
Tampico	33	5
Ebano	3	4
Los Naranjos	25	4
Cerro Azul	13	5
Reynosa	36	9
Tampico	42	1
Ciudad Camargo	21	2
Zona centro: 63 delegados		
Veracruz	9	3
Venta de Carpio	15	4
Salamanca	24	8
Poza Rica	30	18
Azcapotzalco	35	8
D.F.	34	8
D.F.	40	8
Huauchinango	39	4
México D.F.	43	2
Zona sur: 47 delegados		
Minatitlán	10	18
Nanchital	11	6
Coatzacoalcos	31	3
Agua Dulce	22	7
Las Choapas	26	5
Cuichapa	16	2
Minatitlán-Estibadores	23	1
Ciudad Pemex	14	2
Villahermosa	44	-
Comalcalco	29	1
Salina Cruz	38	2

Fuente: Contrato colectivo del STPRM, 1981.

NOTAS

¹ Marie-France Prévôt-Schapira, *Pétrole et nouvel espace industriel au Mexique, Coatzacoalcos-Minatitlán*, tesis de tercer ciclo, París III-IHEAL, 1981, cf. primera parte.

² Marie-France Prévôt-Schapira, "Poder político y poder sindical en México: el sindicato de los trabajadores del petróleo", mesa redonda de la AFSSAL, Toulouse, 13-14 de noviembre de 1981, en *Les frontières du pouvoir en Amérique latine*, Toulouse, Universidad El Mirail, 1983, pp. 121-134.

³ El monopolio de la contratación está reconocido por la Ley Federal del Trabajo para el sindicato mayoritario de una empresa. A pesar de que la misma ley señala que nada obliga a un trabajador a pertenecer a una organización sindical, en realidad es obligatoria, ya que existe la cláusula de exclusión.

⁴ Cuando en 1964 se cerró la vieja refinería de Arbol Grande, la sección 21, con 200 trabajadores de Ciudad Madero, se trasplantó en el nuevo centro de Ciudad Camargo, Chihuahua.

⁵ En 1980, la zona sur aportó el 90.6% del petróleo y el 77.2% del gas natural.

⁶ Marie-France Prévôt-Schapira, H. Rivière d'Arc, "Les investissements publics et la région: l'Isthme d'Oaxaca", en *Documents de Recherche du Credal-LA 111*, 9, febrero de 1983.

⁷ En 1981, el líder de la sección 11 le da el nombre de Villa Nanchital de Hernández Galicia, al centro de Nanchital.

⁸ El 27 de diciembre de 1979, con la elección de S. Barragán Camacho, se agrega en el estatuto del STPRM, el artículo 161 bis: "Por esta única vez, el CEG... durará en su ejercicio ordinario cinco años..."

⁹ "Poza Rica es hoy una ciudad con 200 000 habitantes, de los cuales 60 000 se hacen en tugurios sucios. El 87% de sus calles no están pavimentadas. La mitad de las viviendas carecen de agua... Poza Rica es el feudo de la camarilla de la sección del STPRM con sus líderes multimillonarios y poderosos y 250 privilegiados, empleados de confianza de Pemex, apartados del lodo, en sus barrios residenciales rodeados de jardines siempre verdes, con sus clubes privados, campo de golf y sus propias escuelas..." F. Ortiz Pinchetti, "Poza Rica, emporio de la corrupción", en *Proceso*, 71, 13 de marzo de 1978.

¹⁰ Infonavit: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda al Trabajador.

¹¹ En 1981 se creó la Gerencia de Obras de Beneficios Sociales e Infraestructura para la Comunidad, que se encarga de negociar, a nivel local y regional, con los estados y municipios (y por lo tanto con las secciones), las intervenciones y créditos de Pemex en las zonas petroleras.

¹² "Además demostré que el líder, yo, no aceptaba puestos políticos por más honro-

sos que fueran. Ya sabemos que los líderes, cuando aceptan cargos como senadores o diputados, algunas veces traicionan a los trabajadores que los elevaron." En Rafael Ramírez Heredia, "*La Quina*" y un *sindicato de controversia*, Edición Diana, 1979.

¹³ *Proceso*, 333, 21 de marzo de 1983: Poza Rica bajo el cacicazgo de los líderes de Pemex podría volver a ser un campamento de aventureros.

¹⁴ "En lugar de envidiar, construye y supérate; en vez de criticar, trabaja", cine de la sección 1 del STPRM, Ciudad Madero.

¹⁵ La sección 1, que en 1963 empezó con dos millones de pesos, en 1982 poseía, en efectivo y bienes, 2.8 mil millones de pesos. En *Adelante*, Revista Informativa, Tamaulipas (Director: J.A. Briseño), marzo de 1982.

¹⁶ Cláusula 36 del contrato colectivo, que otorga la prioridad a las empresas del sindicato para el contratismo de los trabajos de Pemex.

¹⁷ En relación con la segmentación de la fuerza de trabajo, ver nuestro artículo: "Travailleurs du pétrole et pouvoir syndical au Mexique", en *Cahiers des Amériques Latines*, 20, 1979.

BIBLIOGRAFIA

- ADLESON, S. Lief, 1982 - *Historia social de los obreros de Tampico (1906-1919)*, tesis, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México.
- BATAILLON, Claude (dir.), 1977 - *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, PUF, París.
- BRISEÑO, A. Jaime - "*La Quina*", *la lucha de un líder* (colección Tiers Monde).
- CAMACHO, Manuel, 1980 - "El futuro inmediato", en *La clase obrera en la historia de México*, Siglo XXI Editores, México.

- CANALES UCHOA, Claudia, 1979 - *Sin salida, el caso de los trabajadores transitorios de Pemex*, tesis, UNAM, México.
- GRAYSON, W. George, 1980 - *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburg Press.
- Memoria de gira, prioridades nacionales - Desarrollo regional en zonas petroleras. Del 8 al 11 de diciembre de 1981, IEPES-PRI, MMH, 1982-1988.
- PALMA ALOR, Augusto, 1975 - *Las Choapas de ayer, hoy y siempre*, México.
- PREVOT-SCHAPIRA, Marie-France, 1981 - *Pétrole et nouvel espace industriel au Mexique, Coatzacoalcos-Minatitlán*, tesis de tercer ciclo, París III-IHEAL.
- 1982 - "Movilización de la fuerza de trabajo en el sector petrolero, y espacio sindical: el caso de la zona de Coatzacoalcos-Minatitlán", en *Los grandes complejos industriales y su impacto en el espacio latinoamericano*, Coloquio franco-mexicano, Instituto de Geografía, UNAM, México.
- (en colaboración con Hélène RIVIERE D'ARC), 1983 - "Les investissements publics et la région: l'Isthme d'Oaxaca", en *Documents de Recherche du Credal - LA 111*, 9.
- RAFFESTIN, Claude, 1980 - *Pour une géographie du pouvoir*, Litec.
- RIVERA CASTRO, José, 1981 - "Corrupción y disidencia obrera en Pemex, 1958-1981", en *Revista Iztapalapa*, II:2, julio-diciembre.
- VARGAS MAC DONALD, Antonio, 1959 - *Hacia una nueva política petrolera*, Editorial Promoción, México.
- Para un complemento bibliográfico, ver artículo: "Travailleurs du pétrole et pouvoir syndical au Mexique", en *Cahiers des Amériques Latines*, 20, 1979.

Capítulo 15

Poder local y acción sindical en situaciones de enclave: las elecciones en Monclova en 1978 y 1982

Ilan Bizberg
El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

Es hecho conocido la relación del sindicalismo a la política, esto es, el carácter político que tiene la acción del movimiento obrero debido a su vínculo tan estrecho con el PRI y con el Estado. En muchas ocasiones, la relación con el poder local ha sido una prolongación de este vínculo. Es el caso de las presidencias municipales que se encuentran en manos de dirigentes de la CTM, o de otras organizaciones sindicales oficialistas. Existen, sin embargo, otras relaciones con el poder local que se alejan de estas formas tradicionales, es decir, que no constituyen la “cuota de poder” que le corresponde a una organización obrera específica por el hecho de ser una fuerza importante a nivel nacional, que coincide con su fuerza a nivel local. Analizamos aquí una de estas formas no tradicionales de relación, la que se produce en Monclova (Coahuila) entre la sección 147 del sindicato minero, el Partido Acción Nacional y el PRI.

Existe una abundante literatura acerca de la acción sindical en una situación de enclave, especialmente en los centros mineros en países en los que éstos son o fueron de propiedad extranjera. El concepto de enclave también se ha ampliado a la situación de los centros productores que responden a un interés nacional y que han sido establecidos por los propios gobiernos dentro del marco de la industrialización por sustitución de importaciones. Se ha visto que a pesar de que en este tipo de centros ha cambiado tanto el tipo de propiedad, como la metas principales de las empresas, pueden encontrarse varias de las características que definieron a los antiguos enclaves extranjeros. En este caso están las empresas productoras de acero, las de extracción de petróleo y las petroquímicas.

La perspectiva que se rescata de los estudios sobre los enclaves mineros de propiedad extranjera, nos permite proponer que la instalación de los complejos mineros, siderúrgicos, petroleros o petroquímicos, han respondido a dos distintas racionalidades: la sectorial-nacional y la regional.

Los centros productores, establecidos en función de un proyecto de desarrollo nacional, han intentado cubrir las dos racionalidades. Desde la sectorial-nacional, se plantea que el país requiere productos minerales, acero, petróleo o productos petroquímicos para sustituir parcial o totalmente las importaciones o incluso para llegar a exportar excedentes y obtener las divisas necesarias para el esfuerzo de desarrollo industrial. Desde el punto de vista regional, el gobierno propone que la ubicación del centro productor en una zona menos desarrollada permitirá que la demanda de la empresa, de la infraestructura económica para la planta y para la población que se establezca a su alrededor, así como la generación de empleos que ésta logre atraer, aseguren la diversificación de actividades y dé lugar a un polo de desarrollo que permita que los habitantes de la región eleven sus niveles de vida (F. Zapata 1978).

Si bien es cierto que los objetivos sectoriales se logran en mayor o menor medida, la mayoría de las veces el desarrollo regional se ha visto limitado. A pesar de que en efecto se genera un número de empleos permanentes, que se eleva el nivel de vida de una parte de la población de la región, que poco a poco se van atrayendo otro tipo de empresas que paulatinamente logran desarrollar la región, este proceso es muy lento. Son inmediatos, sin embargo, los desequilibrios de la instalación de un centro de este tipo. Ha llegado a afirmarse que los costos sociales a nivel regional son demasiado altos y que se sacrifica la racionalidad local por la racionalidad nacional (F. Zapata 1978). Este es el caso en los nuevos centros siderúrgicos como Las Truchas, en Lázaro Cárdenas, Michoacán y los petroleros y petroquímicos del sureste del país. No podemos decir lo mismo de los viejos polos productores de acero y los petroquímicos. A pesar de la lentitud en el establecimiento de otras industrias alrededor de la planta original y de la gravedad de los problemas del primer momento, una vez que se ha estabilizado la situación existen beneficios regionales.

En los centros de nueva creación, la planta siderúrgica o petroquímica ocupa una cantidad de mano de obra siempre inferior a la que labora durante la construcción. Esto, aunado a la lenta atracción de otras industrias, da como resultado que una vez construida la planta que debía ser el motor de desarrollo regional, un elevado porcentaje de trabajadores queden desocupados.

El complejo siderúrgico de Las Truchas requirió 15 mil trabajadores durante el periodo de su construcción, mientras que una vez iniciada la producción de acero, solamente se empleó a 5 200 trabajadores (Zapata, 1978). Es claro que, además de que solamente una tercera parte de los trabajadores de la construcción potencialmente pueden encontrar empleo una vez que el centro productor entra en operación, una proporción del contingente de migrantes que arribaron a la región para ocuparse en el sector de servicios también quedan sin empleo.

En el caso del complejo siderúrgico de Las Truchas tenemos indicadores para evaluar lo que esto significó. Según la CTM local, en enero de 1976 los trabajadores afiliados a esa central eran 16 mil; en agosto de 1977

eran solamente 4 125 (*Voz de la Costa*, 28 de noviembre de 1978). Según los datos del Fideicomiso Lázaro Cárdenas (Fidelac), la población de la región se redujo en alrededor de 20 mil habitantes entre 1976 y 1979.

De esta forma, durante el periodo de construcción, la región en la cual se decide instalar un complejo industrial está sujeta a una migración continua que crea graves problemas en lo que se refiere al abasto de productos de consumo, vivienda, salud, educación, seguridad pública, etc. Una vez terminada la fase de la construcción y la derrama de recursos económicos, la región se ve sumida en una profunda depresión que perdura hasta que se inician otras construcciones, o hasta que las personas que ya no tienen posibilidades de empleo se ven obligadas a regresar a su lugar de origen y a buscar otro trabajo.

No obstante, muchos de los empleos temporales durante la instalación del centro productor son aprovechados por la población local (Prévôt-Schapira, 1982 y Fauvergue, 1982), quienes deben regresar a sus actividades originales pero en una situación local totalmente transformada. De acuerdo con un funcionario del Fidelac, en 1977, en la ciudad Lázaro Cárdenas, el nivel del costo de la vida era mayor en un 30% a 40% al del resto del país (*Excelsior*, 28 de enero de 1978). Solamente la población integrada a los empleos del centro productor y los que generan las industrias que ha logrado atraer pueden sobrellevar esta situación con relativa ventaja.

De esta manera, mientras que el complejo llega a beneficiar directamente a un porcentaje reducido de la población local, afecta profundamente el ritmo de vida de la comunidad. A partir de ese momento tanto las decisiones que se tomen en torno al centro productor, como la intensificación, suspensión de inversiones, control de contaminación y relaciones obrero-patronales, etc., afectan a la localidad y a la región. Algunos autores han encontrado grandes diferencias y similitudes entre los enclaves extranjeros tradicionales y estos nuevos proyectos impulsados por el Estado. En ambos casos no se da lugar al desarrollo regional, sino a un enclave en la medida en que la racionalidad sectorial-nacional o de la ganancia domina a la racionalidad local y regional (F. Zapata 1979).

Otro rasgo de similitud en las dos situaciones se da en la relación entre empresa-sindicato y en la acción política de este último. En los estudios sobre la acción sindical en los enclaves extranjeros se acentuaba en los casos de aislamiento geográfico; la negociación entre sindicato y empresa se daba sin intermediación alguna y dentro de un marco en que se negocian no solamente condiciones laborales al interior de la empresa, condiciones sociales, de vivienda, de salud, de educación y otras que se vinculan a la política local. La empresa no solamente tiene que considerar en sus planes la construcción de viviendas, de clínicas, escuelas y centros de salud para su personal, sino que además tiene sus propias reglas de acceso y de sanciones en su campo de influencia como centro productor (Kruijt y Vellinga, 1983). Para el caso de los proyectos estatales, por su carácter mismo de programas con propósitos vinculados no solamente a la producción sectorial, sino a otras como las de redistribución de población a escala nacional,

etc., también las relaciones obrero-patronales trascienden los marcos de la fábrica y se prolongan a la localidad; la organización sindical podría actuar no sólo en función de sus intereses inmediatos, sino también de los de la población y de la comunidad.

Tanto en Las Truchas como en Monclova, la situación en la que se encuentra un sector de obreros con baja calificación y mejores salarios es foco de pugnas entre empresa y sindicato. El que los habitantes de la localidad en la que se asientan las siderúrgicas sufran problemas de acceso a servicios (educación, salud, vivienda, alimentación, etc.) en forma más aguda porque no están beneficiados directamente por el centro productor, implica en ocasiones la vinculación entre los intereses de los obreros y los de la comunidad local. El que esto suceda o no, depende de la capacidad de la empresa de aislar a su personal de su entorno y de asegurarle buenas condiciones de vida para evitar la "contaminación" entre población local y organización obrera. Y está relacionada con las actitudes que adopta tanto la empresa como el sindicato frente a su entorno, de su capacidad de convertirse en un enclave.

El caso extremo de esta situación lo constituyen los trabajadores petroleros y petroquímicos. Aunque con algunas excepciones importantes, estos trabajadores y sus sindicatos prácticamente no tienen vinculación alguna con las demandas de la población de las localidades en las que están instaladas las plantas. Todos los problemas y reivindicaciones se resuelven en el marco de las relaciones obrero-patronales, o las resuelve el propio sindicato. Son conocidas las prestaciones sociales que obtienen los trabajadores de base de la industria petrolera y petroquímica que está ligada al Estado. Un obrero de planta tiene resueltos sus problemas de vivienda, guardería y servicios médicos. Vive en su propia colonia, tiene sus propias tiendas, hospital, escuelas y guarderías, generalmente reservados para su uso.

La segregación de estos trabajadores se lleva a cabo desde el momento mismo de su contratación. El reclutamiento se hace mayormente entre lo que podría llamarse la "familia petrolera" y que vive fuera de la localidad en la que se ubica la planta petroquímica. Hay casos extremos (planta de Ciudad Camargo, Chihuahua, y el de la planta de Salamanca, Gto., en sus inicios. Cuadro 1) en los cuales prácticamente todo el personal es reclutado de los viejos centros petroleros de Ciudad Madero y Poza Rica, siendo casi nulo el efecto de creación de empleos en la población local.

En el proceso de construcción y ampliación de una planta petroquímica, en la perforación de pozos petroleros, así como en el caso de algunos otros trabajos temporales, se contrata personal local. A pesar de que sus salarios son altos y se les otorgan algunas de las prestaciones que obtienen los trabajadores de base, el estatuto con el que se les incorpora al trabajo y al sindicato es totalmente distinto. Esto es importante, ya que los trabajadores eventuales no gozan de las prerrogativas más importantes de los trabajadores de base, como son las de vivienda y seguridad social. Y tampoco tienen los mismos derechos sindicales pues a pesar de que pueden asistir a las

asambleas, no tienen derecho al voto (cuadro 2). En las plantas petroquímicas, aproximadamente el 30% de los obreros son eventuales; en las explotaciones petroleras el porcentaje es mayor (L. Orozco 1979).

De esta manera se constituye un sector de obreros privilegiados con respecto a otro grupo de trabajadores en la misma empresa y frente a la población local. El que la empresa y el sindicato procuren y sean capaces de resolver las demandas de los trabajadores que tienen bajo su control las decisiones del sindicato, implica que no hay razón por la cual las reivindicaciones de la comunidad local afecten las relaciones obrero-patronales. Su identificación es mucho más con la empresa y con la "familia petrolera" que con la comunidad. Y así son vistos por ella como un cuerpo extraño alojado en su espacio vital.

Inclusive ha habido conflictos que involucran por una parte a los habitantes de la localidad y por la otra, como sus adversarios, a los petroleros. Estos conflictos se derivan de la resolución casi inmediata de las prestaciones de servicios para los obreros de planta de Pemex, mientras que el municipio no es capaz de resolverlos para el resto de la población. Y porque en muchas de las localidades petroleras y petroquímicas el poder municipal, como extensión del poder sindical, está en manos de los dirigentes sindicales. En Cosoleacaque, las maniobras de la sección 10 por imponer a su candidato en las elecciones municipales de 1976 se encontraron con la resistencia del sector campesino, lo que dio lugar a violentos disturbios y a la ocupación del palacio municipal por un grupo campesino (Prévôt-Schapira, 1979).

En el caso de las plantas siderúrgicas, la actitud por parte de la empresa y del sindicato parece ser la misma en principio (agregar a los obreros siderúrgicos de la condición local, construyéndoles sus casas, sus tiendas sindicales, sus centros de salud). Pero la situación de base de la que se parte es completamente distinta. En primer lugar, el número de trabajadores que una empresa siderúrgica ocupa es mucho mayor que la que labora en las plantas petroquímicas. En segundo, la siderúrgica es una industria menos estratégica que la energética. Además, el reclutamiento es mucho más abierto. Más del 70% de los obreros provienen de la entidad federativa y de los municipios aledaños en el que se instala la planta. En lo que se refiere a la proporción de trabajadores eventuales frente a los de planta, la situación también es distinta. Sólo un 10% de las labores permanentes de las siderúrgicas está ocupado por trabajadores eventuales (cuadros 1 y 2).

Podemos comprender que una parte de los obreros siderúrgicos tengan mucho en común con la población de la localidad en la que está instalada la planta. Y que a pesar de que la empresa y el sindicato hacen todo lo posible por segregarlos, no lo logran. Esto arrastra a su organización a involucrarse en los problemas de la comunidad, a apoyar e incluso abanderar algunas luchas locales. Por correspondencia, existe un apoyo de la población local a los conflictos obreros.

El sindicato, por su carácter de organización estructurada y con un poder político para ejercer presión, logra articular y expresar las quejas de

la población. Por lo demás este poder puede conducir a un choque con las autoridades locales. Desde un punto de vista del sindicato como organización los grupos en pugna en el sindicato pueden intentar encontrar un punto de apoyo exterior.

La primera de estas situaciones ha ocurrido tanto en Las Truchas como en Monclova. En la huelga de 1977 de la sección 271 del sindicato minero, uno de los problemas más urgentes era el de la vivienda. Se exigía, además, la continuación del proyecto de polo de desarrollo que se había pospuesto por la crisis financiera que atravesaba el país. La comunidad local le brindó su solidaridad a un movimiento que planteaba un tipo de demanda con las que se identificaba. En 1980, en el caso de la huelga en Monclova, los obreros y parte de la población local decidieron hacer una huelga de pagos fiscales mientras durara el movimiento. Según un periódico local, "el bloqueo para impedir pagos fiscales efectuado por un grupo de colonos, sitiando la presidencia municipal, ha causado profundo impacto en las finanzas del ayuntamiento, a tal grado que sólo mediante gestiones... se harán efectivos los salarios de los trabajadores municipales" (*El Tiempo*, 1 de abril de 1980).

No solamente se han dado movimientos de solidaridad por parte de la comunidad hacia las organizaciones obreras siderúrgicas, sino que también existen muestras de apoyo de éstas hacia la comunidad. "La posibilidad de que los habitantes de San Buenaventura bloqueen la carretera federal 30 para que sean escuchados por las autoridades y resuelvan el problema que afrontan con el alcalde Emiliano Villarreal Menchaca... (fue) expresada por varios miembros del Frente Democrático Popular de San Buenaventura y del Grupo Primero de Mayo de la sección 147, quienes señalaron que la situación (referente a quién presidirá la feria anual de la localidad) es la misma y que inexplicablemente las autoridades no han intervenido para darle fin a este conflicto que ya va para dos semanas" (*Vanguardia*, 7 de marzo de 1980).

Podría argüirse que esta vinculación entre los movimientos sindicales y las demandas de la comunidad local se relaciona menos con la condición de los obreros siderúrgicos que con el carácter de sus dirigentes sindicales, de oposición al sindicalismo oficialista. Sin embargo, por lo menos en el caso de Monclova, el lazo entre los obreros y las organizaciones de colonos es anterior al cambio en la dirección del sindicato. Fue incluso determinante para hacer posible el ascenso de la Línea Proletaria al poder seccional.

La segunda situación, la proyección hacia el poder local, la lucha por la presidencia municipal, se ha dado en este mismo marco, como un intento por llegar a una posición desde la cual se puedan tomar las decisiones que afectan a los obreros y a la comunidad local. Pero también con el propósito de obtener un punto de apoyo para la pugna entre la sección local y el Comité Ejecutivo General del sindicato minero. En este contexto, se llegó a una alianza no explícita entre la Línea Proletaria y el Partido Acción Nacional.

La alianza entre ambas organizaciones se dio básicamente en torno a

una reivindicación autonomista. En el caso del sindicato se reivindicaba la autonomía sindical local frente a la dirección nacional del sindicato minero. En cuanto al PAN, su triunfo en 1978, se debió a su postura antimposicionista. Acción Nacional lanzó a su candidato en contra de un priísta que no era conocido localmente y que había marginado a los propios priístas. En un segundo momento, en 1981, confluyeron los intereses de ambas organizaciones: al tiempo que en la sección 147 se tomaba la decisión de no apoyar electoralmente al PRI, Acción Nacional postulaba a un obrero siderúrgico a la alcaldía.

La presidencia municipal de Monclova había estado en manos del dirigente regional de la CTM durante el periodo inmediatamente anterior al triunfo del panismo (1975-1978). Y el periodo antecedente le había correspondido a la CNOP local, a un dirigente de la sección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El PRI claramente beneficiaba a sus sectores en el nivel local. A las organizaciones que no formaban parte estructural del PRI, como el sindicato minero, no les correspondían más que algunos puestos secundarios como las regidurías.

Mientras el poder de la sección 147 estuvo en manos de la corriente oficialista esta situación aparentemente no fue cuestionada. Se puede pensar que era resuelta entre las direcciones nacionales del sindicato y del PRI. A este respecto, algunos de los observadores locales más acuciosos sugerían que éste había sido un grave error del partido oficial, que a fin de cuentas tuvo sus costos políticos. Todavía más onerosa, para sus intereses, fue la postura que adoptó en 1978.

Después del fracasado intento de la Línea Proletaria por tomar el poder del Comité Ejecutivo General de 1978, ésta propuso la necesidad de abandonar momentáneamente su postura apolítica y participar en las elecciones municipales, lo que explicaba desde dos puntos de vista. Por una parte, sostenía que tomar parte en los comicios era una forma de defender que las pocas posiciones políticas que tenía la sección no cayeran en manos de los antiguos líderes oficialistas, y de evitar que desde ahí pudieran ejercer presión sobre el comité seccional; debía participarse a través del partido oficial, no sólo porque parecía que era el único que podía triunfar, sino porque así lo marcan los estatutos del sindicato minero. Además, según la Línea Proletaria había que combatir al PRI desde dentro, de la misma manera como se estaba procediendo en el caso del sindicato nacional.

Por otro lado, se expresaba que esta participación formaba parte de la táctica para entablar una tregua con el Comité Ejecutivo General. El acercamiento al PRI y el intento de la sección por lograr las posiciones políticas que por su fuerza local debían corresponderle "naturalmente", probablemente sería visto con buenos ojos por la dirección nacional. Esto podría tener como consecuencia que el Comité Nacional ya no atacara a la Línea Proletaria y que ésta pudiera eventualmente no sólo afianzarse a nivel local, sino lograr la suspensión de los castigos a sus dirigentes expulsados en la Convención de 1978.

Al PRI se le aseguraba que la sección no solamente era la organización

más importante de Monclova, sino que contaba con un alto grado de legitimidad por su apoyo a varias de las luchas de la comunidad local, especialmente en algunas de las colonias en las que había hecho trabajo de base y desde las cuales había ascendido al poder seccional. Parecía que esto le aseguraba a la Línea Proletaria una buena carta de negociación con el PRI, particularmente después de que este partido había salido tan desgastado por el desempeño del anterior presidente municipal.

Estas especulaciones encajaban en el clásico mecanismo de cooptaciones de una corriente sindical de izquierda; un ejemplo más de la capacidad del sistema de adaptarse a circunstancias novedosas. Sin embargo,

Iniciadas las pláticas y planteadas nuestras pretensiones, siguieron las entrevistas en las cuales se nos advirtió del celo del gobierno en no soltar el control político de los municipios, por lo que no aceptan a ningún compañero de la sección como presidente. Para Monclova 2 regidurías, Castaños 1 senaduría y para Frontera 1 síndico y lo mismo para San Buena. Nos fue negada la primera regiduría. Los argumentos confirman lo dicho anteriormente ya que el primer regidor cubre las ausencias del presidente y además, tiene la obligación de vigilar la cuestión financiera (sección 147, 1978).

El PRI parecía estar convencido de que podía ganar las elecciones sin la alianza con la sección 147, pese a la actuación del presidente municipal anterior y pese a la Reforma Política. Especialmente cuando el partido Acción Nacional había decidido no presentar candidatos para todos los municipios del estado, ya que no tenía el número suficiente de candidatos ni la capacidad para vigilar todas las casillas electorales. Refiere uno de los dirigentes del PAN de la región: "Aquí en Coahuila éramos muy pocos panistas, no como en Nuevo León o en Chihuahua. Teníamos que concentrar nuestras energías en los municipios donde éramos más fuertes, en los que ya habíamos ganado alguna vez y donde no habían aceptado nuestro triunfo." Y Monclova, municipio obrero, no era uno de ellos. Ahí prácticamente no había panistas.

Parecía que esta decisión del PAN le aseguraba la victoria al PRI, sin tener que hacer concesión alguna a la Línea Proletaria. Aún más, la confianza era tal que el ejecutivo estatal, el gobernador Flores Tapia, escogió el municipio como el premio ideal para uno de sus colaboradores. El PRI del estado "se sintió tan seguro de su triunfo" que intentó una imposición incluso pasando por encima del PRI local.

El descontento no fue tanto de la población, como de los propios priistas. El PRI local se dividió. Y el PAN vio en esta situación la "oportunidad de arrebatarles la presidencia municipal... De improviso tuvimos mucha gente. El descontento era de los mismos priistas porque trajeron al candidato de Saltillo. Era gente de Flores Tapia. En los periódicos habían salido desplegados para apoyar a algunos candidatos locales y luego mandan a uno de fuera." Como dicen los panistas en Monclova, "el que ha hecho más por su causa en Coahuila ha sido Flores Tapia."

Después de que las primeras elecciones fueron anuladas, se reconoció el triunfo del PAN. El PRI no solamente había perdido la alcaldía por haber

intentado una imposición sobre sus propios cuadros locales. También había desperdiciado la oportunidad de establecer una alianza con la sección 147 y quizá de cooptar a una corriente sindical que le hubiera permitido triunfar en las elecciones y renovar su control político sobre los obreros siderúrgicos. Se había desaprovechado la oportunidad para hacerlo con una ventaja política, cuando la Línea Proletaria se encontraba debilitada y buscaba el apoyo priísta, ya no era el PRI el que garantizaba a los dirigentes de la sección siderúrgica las posiciones políticas que habían buscado en 1978. Para los comicios de ese año, el PAN postuló para la presidencia municipal a un obrero que había militado en la Línea Proletaria. En esas circunstancias, pese a que la sección está obligada por los estatutos del sindicato minero a apoyar al candidato oficial, se atrevió a adoptar la resolución de no favorecer a ningún partido político. Con el triunfo panista en estas condiciones, la sección 147 recuperaba el poder local después de 20 años.

El acceso del PAN al ayuntamiento monclovense no se diferencia de lo que ha sucedido en otros municipios del país. Ha derivado básicamente de una respuesta contra el partido oficial; más que de una votación en favor de un partido de oposición, el sufragio era un voto a favor de un candidato local y en contra de la imposición del aparato priísta, que marginó a sus propias fuerzas políticas locales. Su reacción fue demandar la autonomía local. En nombre de esta reivindicación muchos de los priístas se pasaron a las filas del panismo.

En los comicios siguientes, en 1981, el PAN local vive en carne propia los problemas de las imposiciones políticas y económicas del centro, pero logrando en parte lo que el PRI había sido incapaz de llevar a cabo; en las elecciones de ese año, el PAN postuló para la presidencia municipal a un obrero que había militado en la Línea Proletaria.

Si el primer ayuntamiento panista fundamentó su legitimidad en obras de pavimentación, de alumbrado, en la construcción de pozos de agua potable y principalmente en una conducción honesta de los recursos municipales, para la segunda de las presidencias tendría que tomar en cuenta las realidades de Monclova como una ciudad netamente obrera y el peso que tiene el sindicalismo en las decisiones políticas.

Pero responder a estas circunstancias tendría sus costos para el PAN local. Y tuvo como consecuencia el divorcio -en torno a la interpretación de la doctrina de Acción Nacional- entre el panismo tradicional y el nuevo. También significó cambios en la actitud de la sección 147 hacia la vida partidista local. Por vez primera en su historia, retando los propios estatutos, se acordó no apoyar al PRI, ni a ningún otro partido político, lo que facilitó el voto obrero por el PAN, pese a que muchos de ellos no votaban por el partido oficial por mandato de su asamblea y preferían abstenerse. Si se toma en cuenta que la fuerza electoral del PRI depende de las organizaciones que pertenecen a él en forma corporativa y que están obligadas a votar por sus candidatos, entendemos que una determinación en el sentido de que se tiene derecho a votar por cualquier partido, claramente atenta

contra esta estructura. El costo de esta decisión fue que un año después, en la convención del sindicato minero de 1982, se aplicó la cláusula de exclusión a los dirigentes que la habían promovido.

Para el PAN, ajustarse a un entorno obrero tuvo como desenlace que el 14 de diciembre de 1982, en una asamblea llevada a cabo por el Comité Distrital del PAN de Coahuila, se expulsara de las filas del partido a todos los miembros del cabildo de Monclova, incluyendo al presidente municipal. A pesar de que existía un problema en lo que concernía al pago de la parte del sueldo que cedían como cuota al partido, la expulsión, que nunca fue aceptada por el Comité Ejecutivo Nacional de Acción Nacional, no se debió a estas razones económicas. Eran netamente políticas las causas por las cuales el cabildo monclovense estuvo en peligro de perder sus colores partidistas y convertirse en el único ayuntamiento en la República Mexicana desligado de todo partido político (*El Tiempo*, 15 de marzo de 1982).

El conflicto se debía a las desviaciones políticas del cabildo y a su alejamiento de las doctrinas oficiales de Acción Nacional. El panismo renovado planteaba:

Nosotros apoyamos la nacionalización de la banca, pero siempre y cuando dicha medida se lleve hasta sus últimas consecuencias, pero el comité local del PAN no ha entendido tal postura. Respecto a haber respaldado el primer informe del gobernador José de las Fuentes Rodríguez, considero que es de orden, además de que el municipio siempre ha trabajado en forma coordinada con las autoridades estatales.

(*El Tiempo*, 16 de diciembre de 1982)

Esta situación mostraba a un sector del partido que había triunfado al aglutinar votos en contra del PRI, pero que quería llegar a consolidarlos en su favor. Para ello tenía que cambiar su política negativa, que sólo critica y rechaza los manejos priistas, por una política positiva, capaz de proponer alternativas que vayan más allá de este rechazo. Iban en este mismo sentido las declaraciones acerca de que "había que crear un panismo de izquierda, pero con pensamientos más liberales." Y también la postura frente a la sección siderúrgica.

CUADRO 1

Origen de los trabajadores sindicalizados

	Estado %	Lugar de nacimiento circundante %	Otras %
<i>Centros viejos</i>			
<i>a) plantas viejas</i>			
Minatitlán	64.7	22.7	12.6 ¹
AHMSA 1	92.5	2.5	5.0
<i>b) plantas nuevas</i>			
Pajaritos	70.0	14.8	15.2 ²
AHMSA 2	81.5	11.2	7.3
<i>Centros nuevos</i>			
Salina Cruz	48.9	23.2 ^{3a}	27.9 ^{3b}
Sicartsa	73.2 ^{4a}	9.0	17.8 ^{4b}

¹ Un 6.2% proviene de Tamaulipas.

² Un 8.6% proviene de Tamaulipas.

^{3a} Un 22% proviene de Minatitlán y Coatzacoalcos.

^{3b} Otro 4.2% proviene de Tamaulipas.

^{4a} Debido a que la siderúrgica está instalada en la frontera entre los estados de Michoacán y Guerrero, para este total se toman los trabajadores que provienen de alguno de estos dos estados.

^{4b} Es prácticamente nulo el porcentaje de obreros que viene de centros siderúrgicos más antiguos.

Fuentes: Minatitlán y Parajitos; Prévôt-Schapira, "Trabajadores del petróleo y poder sindical en México", en M.S. Wionczek (coord.), *Energía en México: ensayos sobre el pasado y el presente*, El Colegio de México, 1982.

AHMSA 1, Monclova; encuesta elaborada por I. Bizberg en 1984.

AHMSA 2, Monclova; encuesta elaborada por G. Fourt en 1983.

Salina Cruz; S. Fauvergue, "Cambios en el Istmo de Tehuantepec: el ejemplo de Salina Cruz, Oaxaca", en L. Allub y M.A. Michel, *Impactos regionales de la política petrolera de México*, México, CIIS, 1982.

Sicartsa, Lázaro Cárdenas, Michoacán; G. Fourt, *L'espace ouvrier: le cas du pôle industriel de Lázaro Cárdenas*, tesis de maestría para la Universidad de París III, 1982 (inérita).

CUADRO 2

Estatuto del personal sindicalizado

	De base		Eventual	
	Número absoluto	%	Número absoluto	%
<i>Centros viejos</i>				
<i>a) plantas viejas</i>				
Minatitlán	3 356	67.0	1 663	33.0
AHMSA 1 (1980)	1 930	89.0	1 415	11.0
<i>b) plantas nuevas</i>				
Pajaritos	894	47.0	1 008	53.0
AHMSA 2	2 730	90.0	302	10.0
<i>Centros nuevos</i>				
Salina Cruz	207	48.0	220	52.0
Sicartsa	5 096	91.0	500	9.0

Fuentes: véase el cuadro anterior.

BIBLIOGRAFIA

- ALLUB L. y M.A. MICHEL (comp.), 1982 - *Impactos regionales de la política petrolera en México*, Centro de Investigación para la integración social, México.
- BIZBERG I., 1982 - *La acción obrera en Las Truchas*, El Colegio de México, México.
- FAUVERGUE S., 1982 - "Cambios en el Istmo de Tehuantepec: el ejemplo de Salina Cruz, Oaxaca", en Allub y Michel, *op. cit.*
- FOURT G., 1982 - "L'espace ouvrier: le cas du pôle industriel de Lázaro Cárdenas", tesis de maestría, Universidad de París I, París (inédita).
- 1983 - "Un cas de décentralisation industrielle au Mexique: le passé de Xicontécatl de Tlaxcala", *Documents de Recherche du Credal* 12, Credal, París.
- OROZCO L., 1978 - "Explotación y fuerza de trabajo en México: los trabajadores transitorios", *Cuadernos Políticos* 16, abril-junio, Ediciones Era, México.
- PREVOT-SCHAPIRA M.-F., 1982 - "Trabajadores del petróleo y poder sindical en México", en M.S. Wionczek (coord.), *Energía en México: ensayos sobre el pasado y el presente*, El Colegio de México, México.
- 1982 - "El desarrollo petrolero en el sureste mexicano, en Allub y Michel, *op. cit.*
- ZAPATA F., 1977 - "Enclaves y sistemas de relaciones industriales en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIX:2, UNAM, México.
- et al., 1978 - *Las Truchas: acero y sociedad en México*, El Colegio de México, México.
- e I. BIZBERG, 1982 - "Enclave industrial y demandas obreras", en varios autores, *Los grandes complejos industriales y su impacto en el espacio latino-americano*, Instituto de Geografía, UNAM, México.

Capítulo 16

Poder sindical en una ciudad industrial: el caso de Monclova, Coahuila

Gilles Fourt
Credal

I - Monclova: un enclave industrial

1. Nacimiento de una siderurgia

Ante las dificultades existentes para importar acero a causa de la guerra, un grupo de banqueros e industriales mexicanos plantea, en 1941, la idea de construir en el país una nueva planta siderúrgica integrada, que estaría subordinada a la Fundidora Monterrey. Rápidamente se inició el proyecto, que fue financiado por Nafinsa y con apoyo técnico de la compañía norteamericana Armco International, Corp. Un año más tarde, al hacer el estudio de localización para la nueva planta, se presentaron varios sitios, todos en el norte del país. Los que atrajeron particularmente la atención fueron dos: Ramos Arizpe, al sur de Coahuila y Monclova, en el centro del mismo estado. La ventaja de Ramos Arizpe era su proximidad a Saltillo, ciudad importante y cercana a Monterrey. Se eligió Monclova por su proximidad al manto carbonífero de Sabinas; a las minas de hierro La Perla, en Chihuahua; así como a la frontera con Estados Unidos, lo que facilita la importación de equipo y ulteriores exportaciones. Además, en Monclova se bifurca la vía férrea que viene de México pasando por San Luis Potosí y Saltillo; uno de los ramales se dirige a Piedras Negras, en la frontera, y el otro se dirige al oeste en dirección de Chihuahua. Finalmente, Monclova posee agua en abundancia gracias al río del mismo nombre y, según los responsables del proyecto en esa época, la altura sobre el nivel del mar en Monclova favorece más el funcionamiento de los ventiladores del alto horno, que en Ramos Arizpe. Sin embargo, es notoria la poca importancia que se le confirió a los factores urbanos, industriales y humanos al elegir a Monclova.

2. *El espacio "original"*

La ciudad de Monclova, que era una de las localidades más modestas del estado, serviría para albergar a Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA) que en pocos años se convertiría en la siderúrgica más importante del país. En la época de la Colonia y hasta 1838, Monclova fue la capital de la provincia de Nueva Extremadura (que comprendía los actuales estados de Coahuila, Zacatecas y Texas). En 1942, al comenzar la instalación de la planta, la población de Monclova era de 6 000 habitantes. Todo debía hacerse: construir alojamientos, hacer transitables las calles, instalar servicios, erradicar el paludismo endémico. Por lo tanto, es notorio que desde el inicio, una gran parte del desarrollo urbanístico recaerá sobre la empresa; y si Monclova le dio un espacio a AHMSA, la empresa le dará a la ciudad una nueva faceta y modelará al municipio. Por su parte, el municipio no será sólo un marco de referencia, sino una caja de resonancia de las aportaciones físicas (el aspecto urbano) y políticas (actores urbanos) de la empresa.

3. *Desarrollo de una ciudad industrial (1940-1980)*

El desarrollo de la ciudad fue espectacular; de 6 000 habitantes que tenía en 1940 (o 9 400 como dice otro censo), pasa a 21 000 en 1950, 45 000 en 1960, 80 000 en 1970 y más de 115 000 en 1976. Si a la población de Monclova se le agrega la de Frontera, su ciudad gemela, la conurbación Monclova-Frontera sobrepasa de los 17 000 habitantes que tenía en 1940, a aproximadamente 110 000 en 1970. Finalmente, se hace notar que Monclova ocupaba el décimo lugar en Coahuila en 1940 con el 1.7% de la población del estado y en 1970 ocupa el tercer lugar con el 7.4% de la población. El crecimiento urbano de Monclova está ligado estrechamente a las etapas sucesivas de expansión de la siderúrgica. La capacidad original de la planta, que era de 100 000 toneladas anuales de acero, alcanza en la actualidad los 3.7 millones de toneladas, convirtiéndose AHMSA de este modo en la primera productora de acero en América Latina.

Paralelamente a la producción de acero, se desarrolla una serie de actividades complementarias: producción de tubos de acero (Protumsa); metalurgia pesada y contenedores especiales (Cabezas de acero Kikapoo); fundición de aceros especiales (Fundiciones de Hierro y Acero). Todas estas compañías controladas por AHMSA. A estas últimas se agregan las que forman parte del Grupo Industrial Monclova,¹ cuyas cinco empresas más importantes dan servicio y efectúan trabajos de maquila a AHMSA.

Además de las empresas del Grupo AHMSA y las del Grupo Industrial de Monclova, existen en la ciudad la productora de fertilizantes llamada Guanos y Fertilizantes de México, que ocupa a unas 350 personas y es del grupo nacionalizado Fertimex; la Embotelladora Monclova, que ocupa a unas 150 personas y numerosas empresas de pequeño tamaño que, derivadas de la actividad siderúrgica, fabrican piezas de uso industrial, tales como:

Intermetal Mexicana, que recupera las escorias metálicas (ocupa a 90 personas); Micrómetro e Industrial Diesel de Coahuila (cada una ocupa a 50 personas) y completan la estructura industrial de la ciudad.

En total, en Monclova trabajan para la industria, más de 22 000 personas, de las cuales 18 000 lo hacen para AHMSA. A primera vista, puede suponerse que los obreros ocupan físicamente el espacio de Monclova por su simple presencia y que no están aislados de la vida de la ciudad. Sin embargo, es importante analizar las modalidades que toma su presencia, para esto, se plantean las siguientes interrogantes: ¿toma parte la "clase obrera" de Monclova en los problemas de la ciudad y por lo tanto se ocupa del espacio urbano? o por el contrario ¿delegan los obreros el privilegio de la relación a la empresa encerrándose ellos en una especie de ghetto?

II - Surgimiento de un espacio obrero

1. La sección 147 y su influencia

El primer contrato colectivo entre AHMSA y el Sindicato Nacional de Mineros y Metalurgistas de la República Mexicana (SNTMMSRM) se firmó en 1943, antes de que el primer vaciado de fierro saliera del alto horno. Progresivamente, la sección 147 adquiere una influencia en la localidad, que está en relación con el número de personas que representa, o sea, más de 10 000 obreros a partir de los años setenta y cerca de 12 000 al principio de los ochenta. Esta influencia no se manifiesta solamente en el plano social, sino también, en el económico y político, ya que durante las huelgas, la sección 147 se afianzará como actor urbano, es decir, como verdadero interlocutor político en el espacio municipal.

El mejor instrumento para medir la influencia de la sección 147, es la prensa local; también, el análisis de la vida diaria en Monclova puede hacerse a través de la misma prensa, la que revela una verdadera geografía municipal de poderes activada por la propia sección.

2. La huelga de la primavera de 1980 y sus repercusiones económicas

En la primavera de 1980, cuando la economía mexicana entra en una fase de expansión sin precedente, la sección 147 se lanza a la huelga, reclamando un aumento salarial del 25% para los obreros de AHMSA. Esta huelga duró 32 días y fue la más larga en la historia de AHMSA; en ella se manifiesta de manera ejemplar el peso de la sección 147 en la vida local. Cuatro días después del comienzo de la huelga, los obreros de la sección 147 inician una huelga de pagos con el propósito de limitar los gastos de los trabajadores y de presionar sobre la empresa por intermedio de otros actores de la zona. La importancia de la huelga de pagos se manifiesta

rápida, ya que algunos días después de su inicio, los ingresos de la tesorería municipal disminuyeron 40%, a tal punto, que el presidente municipal tiene dificultades para pagar al personal municipal.² El conjunto de la economía local se vio afectada, como lo demuestra un sondeo efectuado por la presidencia municipal con los comerciantes, que revela que con todos ellos se han disminuído sus ingresos considerablemente,³ las compañías de transportes locales y regionales, registran un 50% de disminución en su utilización después de 20 días de huelga, ya que los obreros y sus familias se desplazan menos para economizar sus recursos.⁴ Los transportes de fletes también se afectan, uno de sus representantes estima que en un mes de huelga de AHMSA ha perdido 340 000 pesos. Los ingresos de la oficina local de Ferrocarriles Nacionales se disminuyeron 13%, ya que la planta siderúrgica es el cliente principal de FFCC Nacionales.

Las repercusiones económicas de la huelga no se sienten sólo a nivel local. Después de un mes de huelga en AHMSA, que produce alrededor del 40% del acero nacional, empieza a sentirse la escasez de acero en el país, y más aún, en la región donde las empresas metalúrgicas se encuentran próximas de AHMSA y en una relación de dependencia. Las empresas de Ciudad Frontera, que sean filiales de AHMSA o que formen parte del Grupo Industrial Monclova, se ven en la necesidad de reducir su actividad justo cuando tienen que hacer la declaración de impuestos. Es evidente que los huelguistas buscan, con la huelga de pagos, la movilización de la población para presionar sobre las autoridades municipales (poder político local) y por medio de ellas, sobre la empresa (poder económico local). Es de esperarse que las esposas de los huelguistas actúen como transmisoras del movimiento, ya que este grupo social es el más adecuado para desempeñar el papel: por su marido, las esposas de los trabajadores de la siderurgia tienen un pie en la empresa, y por su vida diaria, están en contacto permanente con la comunidad no siderúrgica (comerciantes, vecinos, esposas de trabajadores de otros sectores, etc.).

La relación entre los obreros y el conjunto de la comunidad parece ser que funciona efectivamente; los representantes de las colonias se reparten los lugares a ocupar: algunas colonias se encargan de bloquear la entrada a la CFE local y de convencer a los usuarios que van a efectuar sus pagos, de retardarlos; representantes de otras colonias se instalan a la entrada de las oficinas de la Recaudación de Rentas del Estado con el mismo fin.

La huelga moviliza al conjunto de la población; incluso la Iglesia desempeña su papel cuando el cura local hace una misa de acción de gracias para celebrar el fin de la huelga:

El Padre A. dijo que mientras que duró la asamblea extraordinaria en que se iban a conocer los nuevos ofrecimientos de la empresa, los sacerdotes estaban reunidos orando por la terminación de la huelga y pidiéndole a Dios Nuestro Señor que iluminara las mentes de los trabajadores y los dotara de su inspiración divina para que encontraran la fórmula para terminar la huelga.⁵

Al participar la huelga en la ciudad, adquiere otra dimensión, tanto para la empresa a la que se le disminuye el poder; para la población, que no puede permanecer indiferente; pero sobre todo para el movimiento obrero, que aumenta su poder y toma conciencia de la ventaja política que significa la ciudad. El estudio de la vida local de Monclova a partir de 1980 muestra que la posesión del espacio urbano por la sección 147 y los siderurgistas ya no se debe a un problema interno a la empresa, sino que es el espacio municipal mismo como uno de sus componentes, el que constituye la excusa y la partida de la movilización. La movilización de la sección 147 entre 1980 y 1983 es permanente y diversificada, no escapándose ningún sector de la vida municipal. Debido al papel que ha desempeñado la empresa en el problema de la vivienda, ese aspecto no será tratado aquí, por el contrario, será sujeto de estudio la intervención de la sección 147 en tres campos distintos que participan por igual en la vida municipal, ellos son: los transportes, la salud y la seguridad.

III - *Problemas municipales y movilización sindical*

1. *Transportes*

Una cláusula del contrato colectivo de trabajo firmado entre AHMSA y la sección 147 es el origen de los conflictos, que rápidamente se extienden a la localidad. AHMSA, que no posee su propio sistema de transporte de personal, contrató a algunas de las sociedades privadas, comprometiéndose éstas a indemnizar a los obreros que no se presenten al trabajo (y por lo tanto perdiendo el pago de la jornada de trabajo) cuando la 'alta se deba a deficiencia del transporte de personal. De esta manera, los obreros y las empresas de transporte rechazan la responsabilidad de la falta, cuando los obreros no se presentan a su trabajo.

En julio de 1980, algunos meses después de la huelga, varios obreros de la Planta I, residentes de Ciudad Frontera, no se presentan a trabajar afirmando que el autobús de la Compañía de Transportes Monclova (TMSA) no pasó a recogerlos; TMSA no acepta indemnizar a los obreros, afirmando que no es responsable del retardo del autobús ya que se debió a una causa ajena a ellos. Entonces, los obreros se apoderan de un autobús indicando que lo regresarán únicamente después de haber sido indemnizados. Por su parte, TMSA amenaza con suspender el servicio de transporte a Ciudad Frontera, lo que afectaría al conjunto de la población de esta ciudad. Para solucionar el problema, debe intervenir la autoridad municipal.⁶

Este es un ejemplo típico de un problema "interno", que sobrepasa a la empresa (no respeto de una cláusula del contrato colectivo) y llega al espacio municipal. Cada vez que surge un conflicto entre los obreros y la empresa, la población local debe jugar el papel de testigo, hasta la solución del problema. Lo que en un inicio era un problema jurídico, se convierte

casi inmediatamente en un acontecimiento social y después en un conflicto político que tiene por escenario el espacio urbano. Una de las particularidades de este poder sindical en Monclova es precisamente el de politizar los conflictos que al inicio son jurídicos o sociales, y sobre todo, de ponerles en escena en un espacio que los valoriza: el del municipio; este espacio es al mismo tiempo “rehén”, ya que sirve para la resolución de los conflictos.

Si en marzo de 1981 la sección 147 fue consultada en la ocasión de un aumento de las tarifas urbanas, parece ser que en diciembre no se hizo así; sin embargo, en los dos casos se constata que la sección 147 se coloca enteramente como interlocutor político, rechazando permanecer sólo con los problemas internos de AHMSA y confirmando su papel sobre el tablero municipal. Siendo el transporte un componente esencial del espacio urbano y un elemento de la vida diaria de los trabajadores, la sección 147 considera que tiene derecho para intervenir a ese nivel en caso de que se presente algún problema. Actuando de esta manera, la sección rebasa el marco de la empresa, convirtiéndose en un interlocutor y dándole a la política municipal una dimensión radicalmente nueva. En este momento, nos encontramos en el centro de una nueva geografía local de poderes.

2. Salud

En el ámbito de la salud, la sección 147 realizó una intervención del mismo tipo en el otoño de 1980. En esta ocasión, organizó una manifestación para exponer públicamente las anomalías y las deficiencias existentes en el hospital local del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social),⁷ asimismo, se presentó al director nacional del IMSS un pliego petitorio en los mismos términos que el enviado a AHMSA en cada renovación del contrato colectivo de trabajo, que se publicó simultáneamente en la prensa local. Se denunciaba, principalmente, la falta de médicos en el servicio de urgencias de Monclova, Frontera, Castaños y San Buenaventura, que son las localidades donde residen los obreros de AHMSA; entre otros puntos, los siderurgistas exigían la destitución de los directores del IMSS de Monclova y Frontera, un aumento en el número de médicos familiares, etc.⁸

La presión ejercida por la sección 147 y los obreros de AHMSA fue suficientemente fuerte para hacer ceder a las autoridades médicas:

El delegado estatal sostuvo ayer una junta con los obreros... ante la presión ejercida por los obreros, de centrales obreras, principalmente de la sección 147, ayer se llevó a cabo el cambio de director en la clínica del IMSS de Ciudad Frontera.⁹

Un mes después del comienzo de esta acción reivindicativa, los dirigentes de la sección 147 consideran que:

El IMSS ha resuelto en un 75% los planteamientos que los trabajadores de la sección 147 le hicieron, para que se mejoraran las deficiencias que aquí se tenían, así como en las clínicas de Frontera, San Buenaventura y Castaños.¹⁰

Esta intervención de la sección 147 en el campo de la salud es aún más remarcable que la realizada en los transportes, ya que, teniendo como interlocutor a una administración federal, los siderurgistas demandan en esta ocasión la dimisión de los responsables, que son especialmente nombrados. De esta manera, se da un paso más en la escalada de las reivindicaciones, que tienen la peculiaridad de ultimátum. El hecho de que las más altas autoridades del IMSS cedan a las demandas de la sección sindical de AHMSA, da una medida del peso político de ésta, no solamente a un nivel local, sino también a un nivel superior. Por otro lado, como en el caso de los transportes, la sección 147 encabeza una lucha que no sólo le concierne a la comunidad obrera, sino a la comunidad en general.

3. Seguridad

La lucha que la sección 147 inicia contra la policía local, considerada como demasiado corrupta, ilustra, aún más significativamente que en el caso del IMSS, el compromiso de los siderurgistas en los asuntos de la ciudad. En este caso, son la eficacia tanto como la honestidad de la policía las que se ponen en causa, y al igual que en otros combates, la preocupación moral de la sección 147 se presenta en un primer plano. Desde marzo de 1981, las secciones 147 y 288 de AHMSA inician una campaña de protesta contra la corrupción policiaca.¹¹ Esta campaña conduce, en agosto, a un acuerdo con el procurador adjunto de justicia, en el cual éste se compromete por una parte a destituir a los responsables de la policía local, y por otro, a dar de baja a 150 policías, y por último, a establecer la "ley seca", es decir, a cerrar alrededor de 120 cantinas en Monclova.

Sin embargo, los nuevos nombramientos para la dirección de la policía local (Delegación de Policía y Tránsito) y regional (Policía Judicial), no son satisfactorios para la sección 147, quien por otro lado considera que el acuerdo tomado con el procurador de justicia no fue respetado por éste -principalmente en lo relativo a la aplicación de la "ley seca"- y más de 1 000 siderurgistas, conducidos por su líder, ocupan de nuevo el Palacio de Justicia, secuestrando a siete policías e indicando que terminarán la ocupación únicamente después de la intervención del gobernador interino de Coahuila. Esta acción provoca la dimisión del conjunto de la policía de Monclova, por lo que se organizan brigadas de voluntarios, compuestas por siderurgistas para garantizar la seguridad.¹²

En este asunto, que no es el único, el poder sindical encuentra su expresión más remarcable. La sección 147 trata directamente con el poder judicial y el poder político regional (el gobierno del estado) para solucionar un problema que le concierne al conjunto de la población de Monclova y que sobrepasa a las autoridades políticas locales tradicionales.

IV - Surgimiento del poder sindical y sus límites

1. Surgimiento del poder sindical

La sección 147 ocupa, en el tablero municipal de poderes, un sitio cada vez mayor y se constata la manera en que la movilización se extiende sobre el conjunto de la población de Monclova y de las localidades vecinas. Así, en marzo de 1980, cuando tiene lugar la huelga en AHMSA, se hacen manifestaciones en San Buenaventura -ciudad que después de Monclova y Frontera, acoge más siderurgistas- exigiendo la destitución del presidente municipal y de los responsables políticos locales y el nombramiento de otros.

La acusación hecha a los responsables de las localidades y la ocupación de los palacios municipales, atestiguan el carácter político de las acciones. La ciudadanía se organiza y participa políticamente al estilo de la sección 147, y a veces, bajo su guía. Con relación a la sección 147, una vez confirmado su papel de interlocutor, o sea de actor en el plano municipal por sus intervenciones en el "frente" de los transportes, la salud y la seguridad, continúa con su trayectoria, interviniendo directamente en el campo político local.

Frecuentemente, la solidaridad de la sección 147 con otros movimientos reivindicativos rebasa el ámbito local y se solicita su apoyo económico y político al establecer una huelga importante en la región o incluso a nivel nacional. Así, para confirmar su solidaridad, durante la difícil huelga de octubre de 1981 en Aceros Planos,^{1,3} la sección sindical de AHMSA acuerda el otorgamiento de varios miles de pesos por semana para la sección 68 de SNTMMSRM, que defiende los intereses de los obreros de esta empresa. Su importancia en el ámbito local y regional le da un papel de "justiciero" que no trata de ocultar, sino al contrario, de aumentarlo cada vez que se presenta la ocasión. Este poder sindical obtiene su fuerza no sólo de sus propios movimientos reivindicativos, sino también de otros movimientos iniciados en otros sectores de la economía y por otras categorías de trabajadores.

2. Límites del poder sindical

La sección 147, que permanentemente manifiesta su poder en "el tablero municipal", no está exenta de debilidades. En efecto, en su propio seno nacen tendencias opositoras, y por otra parte, debe hacer frente a la hostilidad de la dirección nacional del SNTMMSRM, de quien depende jurídicamente.

La tendencia dominante que está a la cabeza de la sección 147 tuvo por secretario general a Virgilio Maltos Long de 1978 a 1982 y a partir de entonces a Fidel Hernández Puente. Su posición política, denominada "Línea Proletaria", es de izquierda; sus adversarios la califican como

“maoista”,¹⁴ e incluso “trotskista”,¹⁵ pero en sentido estricto, en determinados aspectos corresponde más a un anarcosindicalismo. La corriente opositora más fuerte está dada por el “Auténtico Grupo Primero de Mayo”, que como se vio anteriormente, intervino en San Buenaventura exigiendo la dimisión del presidente municipal; esta acción puede interpretarse como un proyecto para atraer adeptos obreros en esta población. Los representantes de las corrientes opositoras se han esforzado en repetidas ocasiones, por poner en dificultades a la dirección de la sección 147; por ejemplo, en el otoño de 1983, lanzan una ofensiva común acusando directamente a la sección 147 al encontrarse que la tienda administrada por la sección está en déficit:

Los verdaderos charros y traidores se encuentran dentro del Consejo de Administración (de la COUM) y del Comité Ejecutivo Local (de la 147) y la prueba más palpable es que acabaron con el patrimonio nuestro que se formó a través de cuarenta años... ahora, muy bonitamente, la Línea Proletaria acabó con todo.¹⁶

La segunda limitante a la acción de las secciones sindicales 147 y 288, resulta de su dependencia jurídica de la dirección nacional del Sindicato de Mineros y Metalurgistas (SNTMMSRM). La dirección nacional, que participa en las actividades del Congreso del Trabajo,¹⁷ está muy cercana política e ideológicamente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y ve con malos ojos que se desarrolle una tendencia de izquierda en el seno del sindicato. Asimismo, la dirección nacional tiene los medios suficientes, y los utiliza, para hacer destituciones en las secciones que la incomodan, principalmente en las grandes empresas siderúrgicas. Este proceso fue bien demostrado por I. Bizberg en la sección 271 de Sicartsa,¹⁸ la sección 288 de AHMSA II también sufrió una experiencia similar: en octubre de 1983, la dirección nacional destituyó a dos líderes de la 288 y les prohibió el uso de sus derechos sindicales por abuso de poder. Paradójicamente, la sección 147 no ha sufrido tales medidas, a pesar de que desde 1978 es la sección más turbulenta. Desde nuestro punto de vista, la falta de sanciones comprueba el poder de que dispone la sección 147, a tal punto, que incluso la dirección nacional del SNTMMSRM aún teniendo los medios, no puede hacerle frente.

3. La sección 147: una jugada local

A pesar de sus debilidades, la sección 147, al representar a más de 18 000 trabajadores de la siderurgia, significa una superioridad en simpatizantes, y por lo tanto, es un factor de peso importante en la lucha entre los partidos políticos, principalmente el PRI y el PAN. A pesar de su importancia, los dirigentes de la sección sindical de AHMSA, mantienen una actitud de desconfianza ante los partidos políticos. En junio de 1981, la dirección de la sección 147, encabezada por su secretario general Virgilio Maltos

Long, renuncia colectivamente, en protesta contra las manipulaciones que los oponentes hacen al interior de la sección, tratando de mostrar que existen simpatías entre la sección y el PRI. Después de una semana de tergiversaciones, en una reunión extraordinaria, “la base” decide la reintegración de la dirección dimisionante y denuncia las manipulaciones del grupo simpatizante del PRI al interior de la sección. Paradójicamente, a principios del año siguiente, los representantes locales del PRI proponen a Virgilio Maltos Long como candidato a diputado. Parece ser que ya con anterioridad el líder de la sección 147 ambicionaba puestos políticos y había solicitado el apoyo de Napoleón Gómez Sada, pero se tropezó con la desconfianza de este último.

Al ser propuesto Virgilio Maltos Long para diputado y calificarlo de “auténtico defensor del pueblo”, los militantes del PRI reconocen en el líder sindical su compromiso con los asuntos de la ciudad, así como su capacidad para resolver sus problemas, con el apoyo de la 147 y de los siderurgistas. No obstante, los militantes del PRI no ocultan sus intenciones estrictamente políticas, o sea, recuperar la presidencia municipal de Monclova que está en manos del PAN desde 1978 y controlar la capital de la siderurgia mexicana, que social y económicamente constituye un espacio estratégico; asimismo, el PRI considera que por legitimidad la ciudad es suya, ya que en ella se localiza una de las principales empresas nacionalizadas del país. La sección 147 representa un electorado suficiente para garantizar una elección, y se convierte en la apuesta que está en juego en la lucha política entre los partidos.

V - Geografía municipal de poderes

1. Desplazamiento de los actores

Al entrar la sección 147 en la geografía de poderes de Monclova, trastorna el tradicional juego político e incita, o incluso obliga a los otros actores, a intervenir en el espacio local, que por su parte se convierte en escenario de un juego casi diario. A los tres actores principales que animan el municipio -AHMSA (poder económico), la sección 147 (poder social) y la presidencia municipal (poder político)- vienen a agregarse otros actores que pueden calificarse como “secundarios” en la medida en que son menos influyentes o se presentan menos en el escenario municipal, pero que de todas maneras desempeñan un papel importante, sobre todo en periodos de tensión. El conflicto de Protumsa, que tiene lugar durante todo el verano de 1983 en Monclova, constituye un buen ejemplo: en efecto, la CTM local sale de un papel sindical tradicional y se desempeña activamente en la nueva geografía de poderes de Monclova, para sitiar el espacio urbano y proponer reivindicaciones más políticas que sociales.

2. *El conflicto de Protumsa*

En junio de 1983, dos obreros de Protumsa, filial de AHMSA cuya planta está en Ciudad Frontera, son despedidos porque fueron sorprendidos durmiendo en horas de trabajo. El 20 de junio, un grupo de obreros decide ocupar los locales de su sindicato (la CTM) en Monclova, para obtener la reinstalación de sus compañeros y denunciar al mismo tiempo la afiliación del sindicato de su empresa a la CTM. Para obtener el apoyo de la sección 147, se envía una comisión de obreros de Protumsa a la asamblea semanal de la sección, que en colaboración con los obreros de Tomexsa y Fumosa, comienzan la ocupación del local de la CTM. En agosto, la dirección local de la CTM, que desde hace varios días está ocupada, paraliza el transporte urbano de Monclova, Frontera y Castaños y cerca al centro de Monclova durante varias horas, en protesta contra la ocupación de sus propios locales. En esta ocasión, exige la dimisión del presidente municipal, a quien acusa de incompetencia para solucionar algunos problemas municipales y de incitar a la población a la violencia por medio de notas publicadas en la prensa local. La lección política del conflicto de Protumsa es triple. Primero, señala la relación entre la sección 147 y los otros movimientos obreros de la zona. Los adversarios de la sección sindical de AHMSA ven una prueba de su voluntad de hegemonía en el espacio local, divulgándolo a la opinión pública nacional y a las más altas autoridades políticas. En segundo lugar, la característica de este problema es que el sindicato "oficial", la CTM, utiliza métodos del sindicalismo de izquierda, como la ocupación de la presidencia municipal y el cerco del centro de la ciudad. Finalmente, a la luz de los acontecimientos, se observa que los aspectos sociales desbordan hacia los políticos.

Al desplazarse la CTM en el tablero municipal de poderes, le quita una parte del papel de actor social a la sección 147 y se coloca en el terreno político. La ocupación de los locales de la CTM por obreros de Protumsa se utiliza como pretexto para una movilización política, denunciar al poder municipal en turno y utilizar al municipio como marco de representación. Ya en la primavera de 1980 la reacción de la CTM local fue sorprendente, cuando en solidaridad con la sección 147 apoyó la huelga de pagos, *principalmente el del impuesto municipal*; entonces, se interpretó esta decisión como la voluntad de debilitar económicamente al municipio... pero también políticamente al presidente municipal panista de Monclova. Tres años después, al atacar la CTM al presidente municipal, por acontecimientos totalmente independientes del municipio, pone en evidencia la continuidad de sus intentos políticos, que están de acuerdo con los objetivos del PRI, es decir, poner en operación un movimiento social y político que ponga a Monclova bajo control "oficial", por ser la ciudad un lugar estratégico, tanto desde el punto de vista económico como social. La lucha política de la CTM se lleva a cabo en dos frentes: contra la Línea Proletaria que tiene el apoyo de la sección 147, y contra el PAN que "tiene" la presidencia municipal de Monclova.

3. *¿Un presidente municipal de oposición?*

En 1978 fue electo para presidente municipal de Monclova el director de una empresa, el cual tiene sólidas amistades locales y presenta la "particularidad" de ser miembro del Partido Acción Nacional (PAN). Esta elección concuerda con la influencia del PAN en el norte del país (Sonora, Chihuahua, Nuevo León) y en donde los empresarios, así como una buena parte de la opinión, manifiestan desconfianza en las estructuras económicas, sociales y políticas heredadas de la Revolución y que a través del tiempo han sido impuestas por el poder priista de México. A la inversa, una elección de este tipo en una ciudad obrera como Monclova, en donde la sección 147 de AHMSA desempeña un papel político determinante, parece paradójica. Los criterios ideológicos y políticos que regulan la acción del PAN objetivamente están bastante alejados de los de la sección 147, y es difícil comprender la razón por la que los obreros de AHMSA y de otras empresas locales, que están muy introducidas en la vida local, hayan votado por un hombre y un partido que tienen poca disposición para satisfacer prioritariamente sus aspiraciones. En las siguientes elecciones de 1981, el PAN logra conservar la presidencia municipal de Monclova con otro candidato, ya no un director de empresa, sino un antiguo obrero de AHMSA. Aparentemente, la primera administración municipal panista le dio a este partido suficiente credibilidad para permitirle una nueva victoria. Ilan Bizberg, que estudia de cerca este proceso, opina:

Esto básicamente se debió al hecho de que el presidente municipal panista, a diferencia de su antecesor priista, utilizó los dineros del municipio para obras públicas y, difiriendo del candidato priista, era conocido en el municipio y no una imposición del gobernador.¹⁹

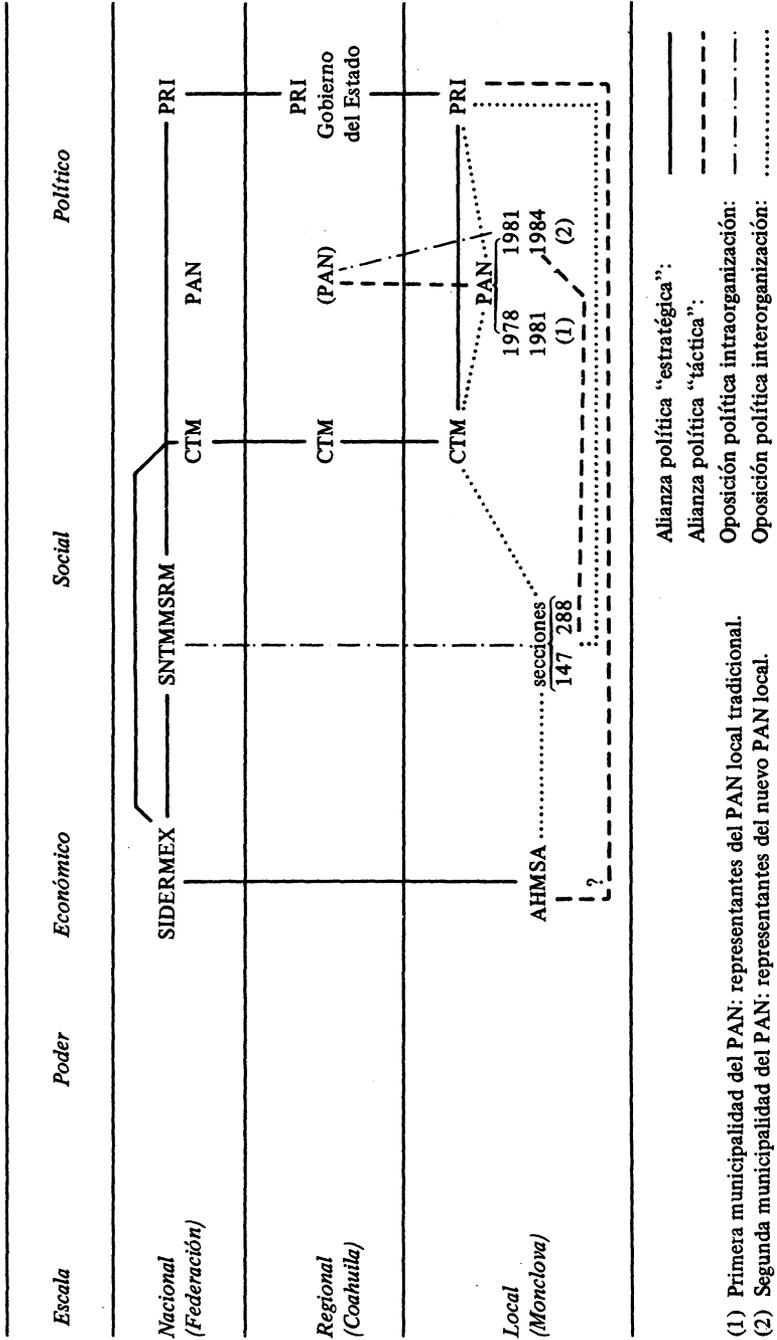
Esta evolución, estrictamente política, cuyos fundamentos e implicaciones no están clara y plenamente establecidos, al menos revela la complejidad de la problemática de los poderes a nivel local. Sin embargo, se puede suponer que la sección 147, cuyo papel en el seno del municipio es fundamental, no es ajena a la victoria del PAN, al menos por tres razones: una, el hecho de que el nuevo presidente municipal panista sea un antiguo obrero de AHMSA muestra "físicamente" la existencia de lazos entre el poder político y el poder social; dos, las acusaciones de un notable sobre la existencia de un grupo de presión de sindicalistas en la presidencia municipal, a pesar de que son excesivas, tienen algo de fundamento, ya que, al tomar posesión el nuevo presidente municipal, es probable que haya solicitado la colaboración de algunos colegas de la sección 147 con experiencia administrativa; finalmente, la intervención de la sección 147 en el manejo de la municipalidad puede entenderse como la continuación de sus campañas por el mejoramiento de los servicios en Monclova.

VI - *Conclusión: ¿Hacia la autonomía municipal?*

Lo más característico de esta nueva geografía municipal de poderes que surge entre 1980 y 1983, es el desarrollo de un notorio consenso entre fuerzas políticas movidas por ideologías opuestas, que son: la nueva municipalidad panista de César García Valdés y la sección 147, primero de Virgilio Maltos Long y después de Fidel Hernández Puente, las cuales se encuentran en un mismo movimiento de independencia de su institución tutelar (el SNTMMSRM para la sección 147, y la dirección nacional del PAN para el presidente municipal de Monclova), y en una misma línea de oposición al Partido Revolucionario Institucional, que controla el conjunto de la vida económica, social y política del país desde hace varias décadas, obstaculizando todo intento de oposición democrática. Sin embargo, en este combate común no se pretende una reivindicación territorial para lograr la autonomía local o regional, sino que es una reivindicación política de oposición al régimen priista, fundamentado en una base territorial. La naturaleza misma de esta base territorial, es la que propicia la aparición de dicho fenómeno político original. El aislamiento de la ciudad y su característica de enclave la hacen relativamente impermeable a las influencias políticas exteriores, situación que se favorece al poseer una fuerza de representación. La función de representación, tanto de los obreros como de la población, la desempeña la sección 147, que paulatinamente se convierte, de interlocutor, en actor político en el tablero local de poderes, desequilibrando el tradicional juego político. Para el PRI, es inaceptable que Monclova, que es un espacio estratégico tanto económica como socialmente y que alberga a una de las principales empresas nacionalizadas del país, esté en manos del principal partido de oposición. El partido "oficial" utiliza sus figuras locales (CTM, comerciantes, etc.) y todas las ocasiones para invertir la situación en su beneficio, tal como se hizo con el conflicto de Protumsa.

En la confluencia de dos intereses políticos, uno local (la sección 147) y el otro nacional (el PRI y sus figuras), se origina una nueva coyuntura política que es aprovechada por el PAN. Pero entre el principal partido de oposición, que es de derecha muy marcada, y la sección 147, de izquierda, se desarrolla una contradicción: que se hace necesaria una resolución o un "distanciamiento", en términos marxistas. Esta resolución se manifiesta, primero, por la "despersonalización ideológica" de uno de los términos (la segunda municipalidad panista); después, por la creación de un consenso sobre un objeto político común: la autonomía municipal.

Esquema simplificado de la geografía de poderes en Monclova



NOTAS

- ¹ "Grupo Industrial Monclova: pilar básico para el sector de bienes de capital mexicano", en *Siderurgia Latinoamericana* 263, marzo de 1982.
- ² *Vanguardia*, 28 de marzo de 1980, y *Tiempo*, 1 de abril de 1980.
- ³ *Tiempo*, 20 de marzo de 1980.
- ⁴ *Vanguardia*, 30 de marzo de 1980.
- ⁵ *Tiempo*, 13 de abril de 1980.
- ⁶ *Vanguardia*, 31 de julio de 1980.
- ⁷ *Vanguardia*, 7 de octubre de 1980.
- ⁸ *La Opinión*, Monclova, 16 de octubre de 1980.
- ⁹ *Vanguardia*, 7 de octubre de 1980.
- ¹⁰ *Vanguardia*, 4 de noviembre de 1980.
- ¹¹ *Vanguardia*, 4 de marzo de 1980.
- ¹² *Más Noticias*, Monterrey, 17 de agosto de 1981 y *El Diario de Monterrey*, 16 de agosto de 1981.
- ¹³ Aceros Planos, que se fundó en 1961, es la segunda unidad de producción de la Fundidora de Monterrey (que es la primera siderurgia integrada mexicana fundada en 1903). Se localiza en Monterrey, a pocos kilómetros de la planta matriz; como su nombre lo indica, produce aceros planos del Grupo Fundidora. AHMSA y Fundidora forman parte, desde 1978, del mismo *holding* nacionalizado llamado Sidermex.
- ¹⁴ *El Financiero*, México, 5 de agosto de 1983.
- ¹⁵ *El Zócalo*, Piedras Negras, 30 de septiembre de 1983.
- ¹⁶ *Tiempo*, 27 de octubre de 1983.
- ¹⁷ El Congreso del Trabajo se creó en 1966 para agrupar a las confederaciones y centrales sindicales oficiales, representa al sector obrero del PRI. Napoleón Gómez Sada, antiguo líder del SNTMMSRM, en 1983 fue presidente del Congreso del Trabajo.
- ¹⁸ Ilan Bizberg, *La acción obrera en Las Truchas*, México, El Colegio de México, 1982.
- ¹⁹ Ilan Bizberg, "PAN: un partido en eclosión", en *Uno Más Uno*, 21 de agosto de 1983. Los análisis que se hacen en el párrafo sobre el presidente municipal de Monclova se tomaron esencialmente de las reflexiones de este autor, tales como las que aparecen en el artículo de referencia y las que expresó en las discusiones sostenidas con él, tanto en El Colegio de México como en Monclova.

EL COLEGIO DE MEXICO



3 905 0334676 2



Este libro se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1986 en los talleres de Programas Educativos, S.A., Chabacano 65-A, 06850 México D.F. Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Se encargaron de la composición tipográfica y de la formación Concepción Asuar, Nathalie Gazeyeff y Rodolfo Avila (CEMCA), y de la revisión de los textos Françoise Minelle (CEMCA). Diseñó la portada Mónica Díez Martínez. La fotografía de la portada es de Jorge Contreras Chacel. Cuidaron la edición el CEMCA y el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

Centre d'Etudes Mexicaines
et Centramericaines
Centro de Estudios Sociológicos



El tema del poder y de sus relaciones es central a cualquier elaboración en las ciencias sociales, pero es particularmente relevante a la luz de los proyectos de descentralización y de democratización emprendidos en México en las últimas administraciones y en momentos en que cambios y crisis de orden interno y externo ponen en el centro de las discusiones y los debates los problemas de la estructuración del Estado y del país.

Los artículos que aquí se presentan contribuyen al conocimiento de nuestra realidad en la medida en que señalan parte de la aplicación del análisis de los procesos sociales, tanto desde la perspectiva del juego de fuerzas sociales que actúan en la lógica de los actores, cuanto del peso que puedan tener en las mismas los determinantes histórico-estructurales.

El análisis del poder local y regional es importante no sólo en México, sino que es una problemática de resonancia mundial. La presencia de textos que ilustran algunas características del caso francés, así como la presencia de investigadores franceses que analizan el caso mexicano no intenta un análisis comparativo entre México y Francia. Se trata de enriquecer la capacidad del juicio, abriendo horizontes de referencia no mexicanos que por sus diferencias o semejanzas, logren impulsar, confirmar o matizar las reflexiones sobre el poder y sus relaciones.

