

ej: 6

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO**  
**CARDENISTA (1934 - 1940)**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**  
**(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)**  
**P R E S E N T A :**  
**GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

	Pág.
PROLOGO .....	1
CAPITULO I      La Formación de la Administración Pública Posrevolucionaria .....	5
CAPITULO II     La Política de Masas .....	33
2.1. La Política Laboral .....	37
2.2. La Creación del Partido de la Re volución Mexicana .....	48
2.3. La Política Educativa. Educación Socialista .....	53
2.4. La Política Agraria del Cardenismo .....	66
2.5. La Política Tutelar y Asistencial .....	78
CAPITULO III    El Nacionalismo. La Administración Pública en la Economía .....	95
CONCLUSION .....	124
BIBLIOGRAFIA .....	134

## PROLOGO

La administración pública adquiere en la época contemporánea una importancia fundamental. Derivada del papel de la administración estatal, "administración de la sociedad y de sus crisis". Conforme la producción capitalista se ha desarrollado, ha provocado diferentes formas de organización social política, desde la monarquía absoluta pasando por las viejas sociedades liberales, hasta las formaciones sociales actuales; este desenvolvimiento del modo de producción provoca una serie de crisis en las que la sociedad no puede bregar sola, y particularmente después de la Gran Depresión se rompe brutalmente la falacia de la "autoadministrabilidad" de la sociedad. Reformándose así, la necesidad de la administración por parte del Estado de la sociedad en su conjunto.

En México después de resentir los estragos de la crisis de 1929, el gobierno cardenista tiene como propósito fundamental consolidar al régimen posrevolucionario y su administración, establecer los cimientos materiales e ideológicos para que en el futuro se realizara un proyecto de desarrollo industrial. De este propósito principal se desprenden algunos secundarios como: la satisfacción de algunas demandas de las masas populares, que no habían sido cubiertas desde la Revolución; organización política de las clases sociales y de sus distintos grupos y fracciones, etc. Para lograr esta organiza

ción el Estado contó con su actividad organizativa, llamada administración pública. Para este logro el gobierno cardenista, reafirma el poderío del Ejecutivo y de la Presidencia de la República.

El trabajo aquí presentado pretende, resaltar la importancia de la administración pública en dos aspectos. Demostrar - como al acercarse a las masas trabajadoras la administración - pública no pone en peligro la estabilidad del régimen político ni al Estado, por el contrario la participación popular le - - otorga una mayor legitimidad y consenso. En segundo lugar, el acercamiento de la administración a las masas, da la oportunidad de que ésta no se dispare en relación a la sociedad y permite buscar mejores condiciones de vida para las masas populares. Además esta participación popular (en las cooperativas, - en las huelgas, por mejores jornadas y condiciones de trabajo, por mejores salarios, etc.) permite nivelar ciertos desajustes propios de la economía de mercado y no pone en peligro las relaciones de producción vigentes, sino las legitima como modo de producción dominante.

El primer capítulo resume y contextualiza la formación de la administración pública posrevolucionaria, desde la organización de 1917 hasta la estructura administrativa de abril de -- 1934.

La segunda parte, está referida a la política de masas y

se muestran el origen, funciones, actuación y resultados de un conjunto de instituciones administrativas que realizan la política laboral, educativa, agraria, tutelar y muestra la transformación del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana.

El tercer capítulo nos señala la actuación de la administración pública en la economía, en el que se destacan las instituciones estatales que promueven, financian, subsidian, apoyan y complementan la economía capitalista.

Finalmente se incluye un apartado con las conclusiones -- del trabajo.

Deseo dejar constancia de mi gratitud al Dr. Luis Aguilar y a la Lic. Diana Bessoudo, por todas las facilidades brindadas para la culminación de este trabajo.

Igualmente agradezco a mis amigos que me hicieron el favor de leer y revisar el documento, Cipriano Flores Cruz, Federico Reyes Heróles y Ricardo Uvalle Berrones.

A mis maestros Octavio Rodríguez Araujo y Omar Guerrero - Orozco que me permitieron comprender el significado enorme de nuestra disciplina, y en especial a José Fernández Santillán - gestor de la idea de este trabajo, a todos ellos les quedo - - agradecido.

A las señoras Myrena Mendoza y Ma. Teresa Huerta, les - -

agradezco su valiosa labor mecanográfica.

El impulso, consejo y ayuda de todas estas personas hicieron posible la culminación de este trabajo. Muchas gracias.

**CAPITULO I**

**LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
POSREVOLUCIONARIA**



La Revolución Mexicana posibilitó un reacomodo de las distintas clases y fracciones que conformaban la sociedad, e hizo posible que las relaciones de producción se encaminaran hacia un capitalismo industrial y financiero.<sup>1/</sup>

A fines del porfiriato, el desarrollo del modo de producción capitalista, el desenvolvimiento y crecimiento de "su burguesía nacional" y, en general, el desarrollo de toda la sociedad en el sentido nacional, parecía estancado. Debido a la -- prioridad que tenía el capital extranjero, extendido a lo largo y ancho del país, que contaba, además, con una fuerte representación política en los secretarios porfirianos, dejando así fuera del juego político a los capitalistas criollos, lo que -- significó la prioridad, y casi el monopolio, en la acumulación y reproducción de capital.<sup>2/</sup>

Además de esto, las masas populares, (que entre otras causas, a raíz de la devaluación de 1903 que provocó una inflación del 20% y del gran desempleo producto de la recesión de -- 1905) subsistían en niveles extremos; lo que acarreaba un in-- menso malestar hacia el gobierno vigente.

Los líderes políticos y los grupos de esa época como Madero, los Vázquez Gómez, los Flores Magón, Arriaga, Soto y Gama, Mata, el Partido Democrático, el Club Central Anti-reeleccionista, etc., algunos de ellos representantes de los capitalistas nacionales, advierten estos graves problemas y concluyen --

que el gobierno imperante estaba incapacitado para seguir con la dirección y conducción del Estado.

Esta situación no permitía el desenvolvimiento de las -- fuerzas productivas capitalistas y provocaba un creciente y peligroso malestar popular.

Después de la famosa entrevista Díaz-Creelman de marzo de 1908, parece que la lucha se desata y aparecen diversas publicaciones como "La sucesión presidencial en 1910" de Madero, -- "Los grandes problemas nacionales" de Molina Enríquez, "La reelección indefinida" de Emilio Vázquez Gómez, etc.; los grupos y partidos políticos postulan candidatos para la contienda -- electoral, Madero y Díaz, pero al no conseguirse el cambio por la vía pacífica en la conducción del régimen, el último recurso fue la violencia armada. Al iniciar estos grupos la revuellta armada, contaron con el apoyo definitivo de las masas populares. "La Revolución fue una gran explosión popular, sólo la rebelión campesina pudo darle el triunfo. Con todo, el movi-- miento estrictamente campesino, acaudillado por Zapata y por - Villa, no tenía la capacidad para proyectar y fundar un Estado Nacional".<sup>3/</sup>

Como sucede en las revoluciones burguesas, en este caso -- con la Revolución Mexicana, las masas populares tienen que ser encauzadas y frenadas, incluso reprimidas, para que sus demandas no sean "demasiado radicales" y sobrepasen los límites --

ofrecidos por el Estado, de ahí las reformas sociales. "En la práctica las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder, primero: constituyeron un efficacísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y teorizara la Revolución como revolución "socialista" y al Estado como Estado del pueblo..."<sup>4/</sup>

Las reformas sociales, no deben verse simplemente como -- una concesión del Estado, sino como la presencia y acción de las masas populares. "Pero, aunque no logró transformar radicalmente las estructuras sociales, la gran rebelión campesina dejó una marca indeleble. Las masas no habían impuesto su poder directo, pero tampoco podrían estar ausentes del nuevo Estado. Sus demandas más urgentes debían ser satisfechas; de ahora en adelante habría que contar con ellas".<sup>5/</sup>

En esta forma la Revolución Mexicana inaugura otra etapa en el desarrollo histórico, político, económico y social del país, etapa que trae aparejados varios acontecimientos, siendo los más relevantes:

- 1) Un impulso importante, por parte del Estado, a las relaciones de producción capitalistas.
- 2) Se legaliza el poderío del Ejecutivo, en la Constitu--

ción de 1917, con una visión nueva de dirección y conducción del régimen político consolidando el régimen presidencial.

- 3) La administración pública, como actividad organizadora del Estado en la sociedad se fortalece, amplía y perfecciona.
- 4) La Revolución generó una explosión popular que hizo necesario que los dirigentes revolucionarios, primero, y los Jefes de Estado, después, instrumentaran una política de masas para dirigir el movimiento popular; finalmente,
- 5) El régimen emanado de la Revolución pretende ser representativo de las distintas clases y sus fracciones. - Asimismo, cobra un sentido nacionalista e intenta atenuar la relación de dependencia económica y política.

Al término del conflicto armado, comienza el establecimiento del nuevo orden constitucional y se origina una etapa de organización y consolidación del régimen nacido de la Revolución, que en varios aspectos culmina en el periodo cardenista. A riesgo de parecer simplistas, dicha etapa la podemos ver desde tres aspectos, políticos, económicos y de la administración pública.

1. En primer lugar el régimen de la Revolución se fundó de tal forma que al Ejecutivo se le dotó de poderes extraordina--

rios permanentes para actuar sobre las relaciones de propiedad (art. 27) y sobre las relaciones laborales (art. 123).<sup>6/</sup>

En este orden de ideas, es importante recordar que el nuevo régimen, otorga al Presidente de la República una serie de facultades y prerrogativas que anteriormente no tenía legítima ni legalmente. "Muchos presidentes, desde Juárez por lo menos, habían gobernado con facultades extraordinarias, sirviéndose -- siempre de alguna ley de excepción que, como tal, resultaba -- siempre arbitraria. La Constitución de 1917, resolvió el dilema del gobierno fuerte, que antes había sido posible sólo a base de violar la Constitución, otorgándole de una vez y para -- siempre los poderes de excepción que necesitaba, para gobernar y mantener bajo control a todo el país".<sup>7/</sup>

Hay que resaltar, que a partir de 1917 y hasta 1940, el -- Estado mexicano se encuentra en un proceso de institucionalización del cambio pacífico y giratorio, para la conducción del -- régimen posrevolucionario. Haciendo memoria que todos los intentos por interrumpir este reacomodo, fueron siempre contra-- producentes para sus gestores.<sup>8/</sup>

En este mismo sentido resultan significativos, en primer-- lugar, la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que "... institucionalizó los procedimientos de negociación pacífica, situación que señaló el fin del periodo de inestabilidad política que el Estado mexicano había vivido desde -- 1905".<sup>9/</sup>

En un segundo plano, resultan muy importantes, la agrupación de los empresarios, la creación de sindicatos controlados por el Estado; la incorporación al partido del poder de las masas populares a través de las centrales, Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional Campesina - - (CNC); resulta interesante también la agrupación de los trabajadores del Estado, la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) - como un verdadero organizador de masas<sup>10/</sup> y, finalmente, las reformas sociales y en general la política de masas seguida -- por el Gobierno.

"Para conjurar la oposición sin reservas, alternativa - - siempre abierta, el poder presidencial estaba provisto de una carta que desde un principio aprendió a jugar con maestría: la carta de las reformas sociales... Es la verdadera línea de masas del gobierno, la que lo define y lo prestigia, pero sobre todo la que le permite mantenerse por sobre todos los grupos - como el supremo árbitro de la Nación".<sup>11/</sup>

En tercer lugar, el régimen del General Cárdenas, en base a las facultades constitucionales y el decidido apoyo popular, destierra la nociva influencia personalista de las figuras políticas; afirmando así la fuerza institucional de la Presidencia de la República.

2. Por lo que toca al desarrollo económico, se propuso la

realización de un modelo de desarrollo capitalista con la promoción, apoyo y vigilancia del Estado, desarrollando, además, una política de conciliación de clases.<sup>12/</sup>

Para tal efecto era necesario, la pacificación del país e integrar a todos los habitantes en un proyecto de desarrollo nacional. De aquí "los regímenes emanados de la Revolución pusieron, lenta pero seguramente, las bases económicas y culturales que permitieran la integración de todos los habitantes del país en una Nación... El rasgo diferencial con el porfiriato no consiste en haber logrado un desarrollo capitalista independiente, sino en poder sostener, dentro de la estructura de dependencia, una defensa consciente de los intereses nacionales".<sup>13/</sup> Transformando la relación de dependencia en una dependencia negociada.<sup>14/</sup>

Ahora bien, la Carta Magna otorga al Estado una serie de facultades muy amplias para que sea el promotor y conductor del desarrollo capitalista. Así tenemos, que el artículo 27 constitucional, establece la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas del territorio nacional. "En efecto, el artículo 27 declaraba que, como dueña originaria de su territorio, la "nación" era también propietaria de todos los recursos que albergaba el subsuelo y encomendaba al Estado, como representante único de la nación, que los rescatara de manos de los propietarios privados, nacionales o extranjeros, que --

los poseyeran en ese momento para dedicarlos a la promoción -- del desarrollo económico nacional. Dotado con tales poderes -- sobre la propiedad y en general sobre los bienes de la nación, al Estado quedaba firmemente garantizada su autonomía respecto de todos los grupos y clases sociales, principalmente respecto a la clase dominante que, de esta manera, se veía obligada a -- aceptar la dirección inapelable del Estado".<sup>15/</sup>

La regulación de las relaciones laborales se otorga al Estado a través del artículo 123, que le da la capacidad de decisión sobre los conflictos del capital y el trabajo. La Constitución indica cuáles son las demandas básicas de los trabajadores y les concede el derecho de huelga. Pero el Estado se reserva el derecho indiscutible de decidir qué huelga procede y cuál no. Es decir, "habría límites bien precisos que la acción de los trabajadores no podría rebasar a riesgo de poner -- en peligro otros intereses ya legitimados, que iban a ser defendidos en bien del equilibrio interclasista que se había -- inaugurado, en el futuro sería el interés público del Estado, -- la razón primera que se esgrimiría en todo momento".<sup>16/</sup>

Se reconocía la desigualdad y debilidad de los trabajadores frente a los capitalistas, se pensaba que con reconocer la desigualdad y tratar de protegerlos, el Estado imponía una medida de igualdad. Se pensaba que si el Estado estaba con los trabajadores, entonces trabajadores y patronos eran iguales;<sup>17/</sup>



ésta iba a ser una tesis manejada con mucha frecuencia posteriormente, para el manejo ideológico de los conflictos entre el capital y el trabajo y para la sutil fórmula de conciliación de clases.

El Estado formalmente está facultado también, para evitar actos que considere "antisociales" como el acaparamiento y concentración de mercancías, los monopolios; y de prohibir la circulación de artículos que afecten el consumo o a la industria nacional.<sup>18/</sup> Con todos estos aspectos el Estado cuenta con el fundamento para imponer el proyecto de desarrollo, que revitalizado o reorientado, salió del conflicto armado. Asimismo, "como es sabido por lo demás, ninguno de tales artículos (27, 28, 131) fue aplicado en su totalidad y de golpe, sino con la suficiente flexibilidad como para adunar fuerzas contra oposiciones particulares y forjar alianzas que a la postre hicieran posible las transformaciones requeridas por el Estado, sobre todo permitieron que, en el modelo de conciliación interna de los diferentes grupos sociales, los sectores propietarios quedasen siempre debidamente integrados".<sup>19/</sup>

3. Para realizar estos aspectos se dispone de un poder ejecutivo más fuerte, legal y legítimamente constituido, que antaño; lo que permite un extendimiento de la administración pública a los más variados ámbitos de la sociedad rasgo definitivo, también, con la administración del régimen porfiriano.

La administración pública mexicana, ha tenido un crecimiento formidable, es decir, la centralización administrativa se ha acentuado. Centralización no casual, sino propia del modo de producción capitalista. La centralización administrativa está en relación directa con la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo. "La revolución francesa, contra lo que -- tradicionalmente se ha creído no fue una convulsión social que abolió en todo a la monarquía absoluta, sino una fase histórica que toma y acrecienta la centralización administrativa creada por aquella monarquía, reproduciendo los fundamentos materiales y políticos del desarrollo del poder ejecutivo. El proceso llega a su culminación, el Ejecutivo reina sobre el legislativo".<sup>20/</sup>

Este conflicto, ejecutivo-legislativo, deriva de la división Estado-sociedad. "El carácter delegacional del poder legislativo y del poder ejecutivo supone ya, de hecho, la antinomia del Estado y la Sociedad. Estando divorciados, el Estado y la sociedad requieren para su mutua relación de instancias -mediadoras -el ejecutivo y el legislativo- que las pongan en contacto, que compensen como representantes delegacionales la brecha creada por su separación. El poder legislativo es la delegación de la sociedad en el Estado, en tanto que el poder ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad".<sup>21/</sup> Es pues así, una separación estructural, que arranca en la etapa de la monarquía absoluta, como forma del Estado capitalista.

"La edificación del modo de producción capitalista es una inmensa revolución que en la superestructura del Estado tuvo tres fases: primero formó y desarrolló la maquinaria burocrática de la monarquía, dentro de la unidad relativamente indiferenciada de la legislación y la ejecución; luego, con la Revolución Francesa, elevó al legislativo como centro cimero de la primera república; finalmente, en el imperio de Luis Bonaparte pone al ejecutivo por encima del legislativo. En el siglo XIX la polaridad de centros de poder en los regímenes dejó de oscilar entre el legislativo y el ejecutivo, después que el primero perdió hegemonía; a fines del siglo un hecho era patente: - el ejecutivo reinaba sobre el legislativo".<sup>22/</sup>

Esta lucha, finalmente, es consagrada o se institucionaliza en la Constitución.<sup>23/</sup> En el caso de México, la Constitución de 1857 daba preeminencia al Congreso, sin embargo: "Juárez murió en julio con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre; los breves periodos - en que por excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca, ¿Era sólo porque le parecía más cómoda la dictadura? De ningún modo: era resultado de su convicción de que, con la ley de 57, el Ejecutivo quedaba a merced del Congreso y de los gobernadores".<sup>24/</sup> La Constitución de 1917 da mayores facultades al Ejecutivo.

En síntesis, el fortalecimiento del ejecutivo trae una mayor centralización administrativa, misma que está en relación-intima con el crecimiento y desarrollo del capitalismo. Por ello la administración pública se centraliza, es decir, el Estado se encarga de realizar actividades otrora reservadas o exclusivas de la sociedad civil (o que ni siquiera las realiza--ba). Se encarga del fomentó a la industria, construye la in--fraestructura física que es necesaria para la industrializa--ción, otorga exenciones de impuestos a las industrias nuevas y necesarias, da subsidios directa o indirectamente, regula el --mercado nacional, busca nuevos mercados para el país, busca --créditos en el exterior para financiar o apoyar a la burguesía nacional, crea una legislación que favorezca al capital, com--pra empresas que están a punto de quebrar y así absorbe las --pérdidas. Además de esto, crea una serie de organismos que se encargan de actividades tutelares, como, la salubridad pública, el crédito popular; y de otras acciones que le permitan ser el garante de la Reproducción social.

Todas estas actividades que el Estado realiza, algunas --tradicionales, otras nuevas; requieren de un complejo y exten--so aparato administrativo. La administración pública posrevo--lucionaria incluye, como novedad, la creación de los Departam--mentos administrativos, diferenciados de las Secretarías de Es--tado por su carácter meramente "Administrativo".<sup>25/</sup> Aunado a esto el sector paraestatal empieza a crecer como consecuencia-

de las importantes funciones que el Estado inició o reorientó-- después de la Constitución del 17.<sup>26/</sup>

El modelo administrativo establecido por la Ley de Secretarías de Estado de 1917 (diciembre 31) es el siguiente: Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones; Departamentos: Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; Contraloría.

En 1921, durante el gobierno del General Alvaro Obregón - se crea el 3 de octubre de 1921, la Secretaría de Educación Pública y en enero 8 de 1923, "se crea un Departamento dependiente directamente del Ejecutivo que se denominará Departamento de la Estadística Nacional".<sup>27/</sup> A este departamento quedaron subordinadas las secciones de estadística de las secretarías y departamentos, y también las de las entidades federativas y de los municipios. Entre sus actividades le correspondió publicar periódicamente cuadros de las estadísticas nacionales y -- los censos generales.

Según el decreto publicado el 22 de enero de 1925, siendo presidente Calles, se suprimía el Departamento de Aprovisionamientos Generales y se facultó a las dependencias para que hiciesen, "la adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para su funcionamiento".<sup>28/</sup>

En este periodo presidencial se realizan dos importantes acciones que van a influir en la fortaleza y consolidación del régimen revolucionario, la reforma hacendaria y la reforma militar. "Según explicó el mismo Pani, el régimen revolucionario había venido trabajando en el campo financiero sobre la base de una acumulación secular de gravámenes, algunos de los cuales provenían de la época colonial, que la dictadura porfirista había heredado al nuevo régimen. En el viejo sistema fiscal las cuotas, las bases de imposición, las reglamentaciones y las formas y épocas de pago se multiplicaban hasta la anarquía, sin más objeto que proveer los fondos reclamados por las obligaciones presupuestales del gobierno y de acuerdo con los principios de la escuela liberal que tendían en esencia a eximir de impuestos o reducirlos al máximo a la industria. La exención de impuestos no podía sino significar una forma de privilegio para ciertos grupos que el Estado no podía ni debía tolerar en modo alguno, sobre todo cuando ello implicaba la permanente indigencia del propio Estado".<sup>29/</sup>

Para crear, un sistema fiscal orientado a los propósitos del gobierno revolucionario, se crean una serie de mecanismos que conformaron una unidad dinámica en el sistema hacendario. Se crea la Ley del Impuesto sobre la Renta el 18 de marzo de 1925; la Ley de Pensiones Civiles de Retiro y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro el 12 de agosto de 1925.<sup>30/</sup> También se crean la Comisión Monetaria y, posteriormente, el 31 de - -

agosto de 1925, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria. Se elabora la legislación bancaria contenida en; la Ley General de Instituciones de Crédito (Diciembre, 1924), Ley de Bancos Refaccionarios (Septiembre, 1924), Ley sobre Compañías de Fianzas (Marzo, 1925) y la Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios.<sup>31/</sup> En marzo de 1926, se le atribuyen nuevas funciones al Departamento de Contraloría, en 1928 se creó el Departamento de Presupuesto como dependencia directa del Presidente de la República. Se crea en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.; para el fomento de la agricultura surge la Comisión Nacional de Irrigación.

"La reorganización del sistema tributario resultaba como es evidente, el verdadero pilar de la entera política crediticia del gobierno revolucionario. De ella dependía que el Estado pudiera allegarse los recursos necesarios para sus servicios; que el Estado pudiera controlar y regular eficazmente la producción y la circulación de la riqueza o, incluso, que la propiedad estuviera debidamente vigilada o pudiese ser encauzada de acuerdo con las necesidades del país; de ella dependía, en una palabra, que el Estado pudiera servir mejor a la sociedad y a los que en su seno mas podían necesitar de su protección y auxilio, los propietarios. Lo demuestra plenamente el establecimiento del sistema bancario y, en esencia, del banco-único de emisión, eje de tal sistema".<sup>32/</sup>

En 1926, se creó la Comisión Nacional de Caminos, "para administrar y aplicar los fondos del impuesto federal sobre consumo de gasolina, y quedar encargada de la construcción, conservación y mejora de los caminos nacionales".<sup>33/</sup> Asimismo se crearon las Juntas Federales de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos" con lo que se propiciaba el desarrollo de una tecnología nacional para la construcción de obras de ese calibre".<sup>34/</sup> También en 1927, se agrega la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. "Durante la gestión administrativa de Emilio Portes Gil se creó el 31 de diciembre de 1928 el Departamento del Distrito Federal; el 26 de julio de 1929 se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma".<sup>35/</sup> En el breve periodo del Ing. Pascual Ortiz Rubio se expide la Ley sobre Planeación General de la República, el 12 de julio de 1930, y se establece una Comisión de Planeación dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. "Con la idea de orientar y coordinar los esfuerzos del Estado en torno del desarrollo económico y social se estableció la primera Ley de Planificación y al mismo tiempo se fortalecieron las facultades del Banco de México, a través de la aprobación de las leyes bancarias de 1931 a 1932".<sup>36/</sup>

Recordemos que la crisis de 1929 que afectó al sistema capitalista mundial tuvo también repercusiones en nuestro país. Siendo nuestra economía en esa época, fundamentalmente de exportación, los efectos de la crisis se dejaron sentir amplia-



mente. "Como resultado de la crisis, aumentó considerablemente el número de desocupados. En 1931 había 287,378 desempleados y en 1932 la cifra se elevó a los 339,378 (Anuario Estadístico). Pero estas cifras, presentadas por las estadísticas -- del gobierno están muy disminuidas, ya que no toman en cuenta los cientos de miles de obreros agrícolas sin trabajo. En realidad el número de desempleados en los años de la crisis llegó hasta el millón de personas".<sup>37/</sup> Esto provocó un golpe durísimo para la industria nacional, puesto que en época de crisis, -- el poder de compra de las masas de trabajadoras es bajo por lo miserable de los salarios, o nulo por el desempleo. De aquí -- que "el Gobierno tenía como una preocupación esencial el desarrollo de la industria, por lo que concedió todas las facilidades necesarias para que se instalaran nuevas empresas, e inclusive les proporcionaba ayuda".<sup>38/</sup>

Resulta interesante ver que se crean las Comisiones Mixtas de la Grande y Pequeña Industria, la Investigadora de las Condiciones de la Industria Petrolera en México y la Comisión Nacional de Exportación.<sup>39/</sup> Estos organismos responden a la -- necesidad de dinamizar la economía y a propiciar la industrialización del país a la brevedad posible, con la idea de sustituir importaciones y ampliar el mercado interno, "como la vía -- más segura para construir una economía nacional menos dependiente del exterior".<sup>40/</sup>

En este contexto, en 1932 la Secretaría de Industria, Co-

mercio y Trabajo, se transforma por un lado en Secretaría de la Economía Nacional, y se crea el Departamento de Trabajo. - El Departamento de Estadística se incorporó a la Secretaría de Economía y se suprimió al de Contraloría. En 1933 se establecen el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas y la Nacional Financiera.

"El Consejo Nacional de Economía se estableció a fines de julio de 1933. El 17 de enero de 1934 fue creado el Departamento Agrario cuyas principales funciones eran el estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias; la dotación y restitución de tierras, el fraccionamiento de latifundios y el -- parcelamiento y organización de ejidos. Para mejorar los salarios de obreros y campesinos fue creada la Comisión de Sala -- rios Mínimos".<sup>41/</sup>

Finalmente, el 6 de abril de 1934, ve luz pública una nueva Ley de Secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal. La organiza -- ción contemplada en dicha ley fue la siguiente: Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Economía, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públi -- cas, Educación Pública; Departamentos de Trabajo, Agrario, Sa -- lubridad Pública, Establecimietnos Fabriles y Aproveccionamien -- tos Militares y del Distrito Federal; las Procuradurías Gene -- ral de la República y del Distrito y Territorios Federales; y

los gobiernos de los territorios. Esta ley recoge y organiza las adiciones, correcciones y supresiones habidas entre 1917 y 1934 para adecuar globalmente el aparato administrativo a las nuevas condiciones sociales y a las nuevas necesidades del que hacer estatal según el desarrollo capitalista. Cuando se emprende un viraje en el modelo de desarrollo, cuando se trata de regular los dinámicos y acelerados desequilibrios de la economía de mercado, cuando se pretende "organizar" la centralización administrativa, cuando se adecúan las relaciones sociales, el Estado adiciona, corrige, suprime su aparato administrativo para responder a la sociedad.<sup>42/</sup>

En esta época es notable como la administración pública - paraestatal empieza a crecer y fortalecerse, como producto de la centralización administrativa y de la necesidad de dar impulso a las relaciones de producción. Para ese entonces había 16 empresas de participación estatal y dos organismos descentralizados. En el periodo siguiente, 1934-40, el número de empresas se eleva a 45 y el de organismos a 12. Entre los organismos del sector paraestatal de ese entonces merecen destacarse: Banco de México, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Irrigación, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica. Estos organismos le permiten al Estado ir -- guiando la economía del país por los senderos que considera --

más propicios. En esta primera etapa del proceso de consolidación del nuevo régimen el Estado crea un sistema financiero -- fuerte, que en el periodo del General Cárdenas va a jugar un -- papel extraordinario en la cimentación de las bases para el -- despegue del desarrollo industrial.

En esta nueva ley de 1934, el Estado incorpora actividades tendientes a proteger a la fuerza de trabajo, así tenemos que el Departamento del Trabajo, se encarga:

"Asociaciones obreras y patronales de resistencia. Seguros Sociales, Conciliación y Prevención de los conflictos entre el capital y el trabajo de intergremiales, Comisiones Mixtas de empresas y otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos, Oficina de Higiene y Seguridad industriales, Bolsas de trabajo, y medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados".<sup>43/</sup> Entre las funciones del Departamento de Salubridad encaminadas a este aspecto tenemos, "Higiene Industrial, en cooperación con el Departamento del Trabajo -- medidas contra plagas sociales que afecten a la salud, Medidas tendientes a conservar la vida y la salud de los trabajadores del campo y de la ciudad".<sup>44/</sup>

Estas funciones de asistencia social, nos ejemplifican el carácter contradictorio de la administración pública. Resulta altamente contradictorio dominar y explotar con tutelar y ofrecer servicios. Dicha dominación brota del carácter de clase --

del Estado capitalista, en el que una determinada clase explota a otra, es decir, se apropia de una parte de su trabajo, en consecuencia la dominación a través de leyes, decretos, reglamentos, policía, ejército, etc., resulta en favor de la clase explotadora. La administración pública también otorga servicios como: electricidad doméstica, agua, transportes, comunicaciones y brinda la tutela administrativa que, en conjunción -- con la necesidad de preservar a la fuerza de trabajo de la voraz explotación capitalista, y los movimientos y presiones de la clase trabajadora, da una variada gama de organizaciones -- asistenciales y de seguridad social. "Si históricamente alguna administración pública sólo hubiera explotado y dominado a los gobernados, hubiera consumido rápidamente su fuerza de trabajo y el objeto de su dominio y, con ello, abierto el abismo de la propia destrucción de los gobernados, opuestamente, si sólo tutelara y sirviera, como en Utopía, hubiera entregado a los gobernados los medios materiales necesarios para derrocar a los gobernantes y crear un régimen diferente al hasta entonces vigente".<sup>45/</sup>

Así pues, el modelo administrativo de Carranza va a instrumentar las acciones que permitan al Estado y al régimen pos revolucionarios ir consolidando e institucionalizando su poder frente a la sociedad. El modelo administrativo de 1934 es, en mi parecer, un modelo que apunta a desarrollar un proyecto de industrialización. Un tanto apresurado, pues todavía se resen

tía los efectos de la Gran Depresión y esto hacía ver a la industrialización como el camino por excelencia para superar los efectos que en nuestra economía dependiente tuvo la crisis de 1929, pero que no se contaba con una infraestructura material y financiera para tal propósito.

En el periodo siguiente del General Cárdenas, se habrían de poner los fundamentos necesarios para que se instrumente dicho proyecto, pero atendiendo, en gran manera, algunas demandas de las masas trabajadoras.

El régimen Cardenista habría de consolidar al Estado Mexicano y a su administración pública.

## N O T A S

1. Al respecto el Dr. Villoro dice: "La Revolución Mexicana puede verse, entonces, como un momento del desarrollo capitalista cuyas bases colocaron justamente la Reforma y el porfiriato. La Revolución Mexicana apartó muchos obstáculos que se oponían al desarrollo capitalista. Eliminó como grupo dominante a la antigua burguesía terrateniente e hizo posible, en cambio, el crecimiento de una burguesía industrial y financiera, con capacidad para acumular e invertir capital; logró establecer un fuerte mercado nacional y sentar la infraestructura económica que permitiera su crecimiento". Signos Políticos, p. 73. -- Pueden verse también, Javier Rosas, "Un Estado en transición", pp. 64-67 y "Delahuertismo", pp. 11-17; Arnaldo Córdova "La formación del poder político en México", pp. 27-31.
2. Véase por ejemplo, Historia General de México, Tomo III, pp. 231-250 y 256-281; Arnaldo Córdova "La ideología de la Revolución Mexicana", pp. 15-18; José Luis Ceseña "México en la órbita imperial", pp. 49-101, especialmente 99-101; Javier Rosas "Delahuertismo", pp. 11-18.
3. Luis Villoro, Op.cit., p. 74.
4. Arnaldo Córdova, "La formación del poder...", pp. 21 y 22.
5. Luis Villoro, ídem.
6. Arnaldo Córdova, "La ideología de la Revolución...", p. 34. "El nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se ha dotado al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (art. 27) y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (art. 123). Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República".

7. Arnaldo Córdova, "México: revolución burguesa y política-de masas", p. 25.
8. Javier Rosas, "Delahuertismo", pp. 20 y 21; y "Un Estado-en...", pp. 71-74. Recuérdese el caso de Carranza al que rer imponer a su sucesor. Obregón al tratar de ser Presidente por segunda ocasión. Calles al querer eternizarse como "Jefe Máximo" de la Revolución. Adolfo de la Huerta con su rebelión militar en 1923; Escobar en 1929, etc.
9. Javier Rosas, "Un Estado en...", p. 74.
10. "Con la transformación del PNR en PRM se ligaba muy estrechamente a las masas trabajadoras al Estado de la Revolución, organizándolas como una fuerza política en cuyo nombre se iba a gobernar en adelante". A. Córdova, "La Política de Masas del Cardenismo", p. 146.
11. A. Córdova, "La formación del poder...", p. 59.
12. A. Córdova, ídem, p. 34. "El régimen emanado de la Revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa del principio de - la propiedad privada y del propietario emprendedor y en - la política de conciliación de las clases sociales, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político, pero procurando en todo momento la promoción de la clase capitalista, de la cual se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del -- nuevo Estado".
13. Luis Villoro, Op.cit., p. 75.
14. Véase, Octavio Rodríguez Araujo, "La Reforma Política y - los partidos en México", pp. 22 y ss. A. Córdova, ídem, - p. 34.
15. A. Córdova, "México: revolución burguesa y...", pp. 25 y 26.
16. A. Córdova, "La ideología de la Revolución...", p. 214.



17. Idem, pp. 234 y ss.
18. Artículos 28 y 131 constitucionales. El Estado capitalista no puede realmente intervenir en los "actos antisociales" porque en la sociedad priva el interés personal, individual, egoísta, aislado y no el interés social. Dicha capacidad, pues, es sólo formal.
19. A. Córdova, "La formación del poder...", pp. 19 y 20.
20. Omar Guerrero, "La Administración Pública del Estado Capitalista", p. 128.
21. Idem, p. 78.
22. Idem, pp. 122 y 123.
23. Véase: Carlos Marx, "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte", pp. 243 y 244. Para una explicación más amplia del conflicto ejecutivo-legislativo, Omar Guerrero, Op. cit., capítulos III y IV.
24. Emilio Rabasa, "La Constitución y la Dictadura", p. 102.
25. "Al grupo de órganos políticos o político administrativos pertenecen las Secretarías de Estado... Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de... 'departamentos administrativos' cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos", Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, citado en "México a través de los informes presidenciales", Tomo 5, "La Administración Pública", Vol. 1, introducción.
26. Un primer antecedente de la administración pública paraes total mexicana lo constituiría, el Banco de Avío para el fomento de la industria nacional, creado en octubre 16 de 1830.

27. Artículo 1, del decreto de creación de dicho departamento, en "México a través de los informes presidenciales", Tomo 5, Vol. 3, p. 85.
28. "México a través...", Tomo 5, Vol. 3, p. 221.
29. A. Córdova, "La ideología de la Revolución...", p. 351.
30. "Esta ley, al igual que aquella que establecía y regulaba el crédito agrícola, en el caso de los campesinos, tenía una finalidad política bien precisa: el uso del crédito - en pequeña escala, para asegurarse la fidelidad de uno de los sectores más inquietos y también más peligrosos de la escena política nacional, los burócratas, la única fuerza organizada, además del ejército, con la que directamente podía contar el gobierno", A. Córdova, "La ideología de la Revolución...", pp. 357 y 358.
31. Idem, p. 359.
32. Idem, p. 358.
33. "México a través...", Tomo 5, Vol. 1, la ley que establecía dicho impuesto, es del 22 de enero de 1925.
34. Alejandro Carrillo, "La Reforma Administrativa en México", p. 81.
35. "México a través...", ídem.
36. A. Carrillo, op.cit., pp. 82 y 83.
37. Anatoli Shulgovski, "México en la encrucijada de su historia", pp. 35 y 36, para una descripción más amplia véase todo el capítulo primero. También puede verse, Arturo Anguiano, "El Estado y la Política Obrera del Cardenismo", pp. 11-33.

38. Arguro Anguiano, op.cit., p. 15.
39. "México a través...", Tomo 5, Vol. 1, XLII.
40. A. Carrillo, op.cit., p. 82.
41. "México a través...", ídem.
42. Véase el trabajo del Maestro José Fernández Santillán, -- "Política y Administración Pública en México".
43. Artículo 10 de la Ley de 1934, en "México a través...", - Tomo 5, Vol. 4, p. 96.
44. Artículo 12, ídem, p. 97.
45. Omar Guerrero, "Dialéctica de la Administración Pública", pp. 74 y 75. Para una exposición más amplia, véase del mismo autor, "La Administración Pública del...", pp. 261-309.

CAPITULO II

LA POLITICA DE MASAS

## 2. LA POLITICA DE MASAS

2.1. La Política Laboral

2.2. La creación del Partido de la  
Revolución Mexicana (PRM)

2.3. La Política Educativa. Educaci  
ción Socialista

2.4. La Política Agraria del  
Cardenismo

2.5. La Política Tutelar y Asistencial

En la parte anterior señalamos que los dirigentes del nuevo régimen pensaban construir una política de masas que les permitiera organizar y encauzar a los grandes grupos de asalariados, cuestión que no se había logrado del todo.

Esta acción le permitiría al Estado erigirse como el soporte del proyecto de desarrollo para el cual el apoyo de las masas trabajadoras resultaría definitivo. Además serían el apoyo para los movimientos reivindicatorios de la Nación y de mostrar la fuerza del Estado a la burguesía que no comprendera el proyecto estatal.<sup>1/</sup>

Para hacer posible la política de masas se movilizan las dependencias de la administración pública, como, el Departamento del Trabajo, el Departamento Agrario, los Bancos de crédito, la Secretaría de Educación Pública y de organizaciones sindicales y campesinas, Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional Campesina (CNC), Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTE), etc.

Bajo cinco aspectos, desglosaremos dicha política de masas.

1) La política laboral, a través de la cual el Estado organiza a la fuerza de trabajo, la que le sirve de apoyo a cambio de satisfacer algunas demandas, fundamentalmente económicas.

2) La política educativa, "educación socialista" con el -

fin de erradicar el punto de vista individualista y resaltar - la visión social.

3) La política tutelar del Estado, que permite atenuar la pauperización de las masas que hicieron posible el triunfo revolucionario; se crea con ciertos paliativos como la asistencia social, salubridad, crédito popular, etc.

4) La reforma agraria con la que se ligaba fuertemente a los campesinos a sus lugares de origen, al Estado de la Revolución, y que sirvió además, como espada formidable que amenazaba constantemente a los antiguos propietarios de grandes extensiones de tierra.

5) Con el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), instrumento que complementaría el equipo, con el que el Estado desecharía la política individualista para dar paso a la política de organizaciones y de grandes masas, en un régimen que aspiraba, en contraposición al porfiriano, a ser altamente representativo.

## 2.1. LA POLITICA LABORAL

Uno de los organismos fundamentales en la ejecución de esta política del Estado lo fue el Departamento del Trabajo. Este Departamento se encargaba, entre otras funciones, a través de la Oficina de Previsión Social de atender los aspectos relativos a la higiene del trabajo, la organización de los seguros sociales y coordinaba investigaciones sobre el costo de la vida.<sup>2/</sup>

Otra de las tareas importantes era la realizada por la -- Oficina de Inspección del Trabajo y la trascendencia de esa -- función radicaba en su tarea política: conciliación y avenencia del capital y el trabajo.

He aquí la idea manejada por los revolucionarios, de la conciliación de clases y grupos que integran la sociedad bajo la égida del Estado, como escribe el Dr. Córdova, "se trataba de un proyecto de organización social sometido a la autoridad del Estado, colocado por encima de la sociedad, y en el que el propio Estado aparecía como benefactor y el protector de los desposeídos y como garante imparcial de la existencia y de los derechos de los poseedores".<sup>3/</sup>

La Procuraduría Federal del Trabajo, representaba a los trabajadores y sindicatos ante las autoridades respectivas en las diferencias y conflictos entre ellos y los patrones. Una oficina de la administración pública representa ante otra ofi-



cina de la administración pública a los trabajadores y a los empresarios. "El nuevo orden político pluriclasista se completaba con la institucionalización de los conflictos entre las -- que llegarían a ser las dos clases fundamentales de la sociedad, los obreros y los patronos; a ambos se reconocía el derecho de asociación en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., y a los -- primeros el derecho de huelga y a los segundos el de paro. La institucionalización es política, pues sucede bajo el arbitrio del Estado y su objetivo es mantener la relación de conciliación entre el capital y el trabajo".<sup>4/</sup>

En esta forma se hacía práctica la tesis ideológica estatal del equilibrio entre trabajadores y capitalistas, pues al estar el Estado del bando de los asalariados eran protegidos y representados por él. Por lo tanto el General Cárdenas fomenta la organización de los trabajadores para que reclamen sus derechos, encontrando esta tesis oficial su plena justificación, y manejar convenientemente dentro de esta línea, los movimientos obreros.

Siendo México un país económicamente dependiente, agrominero exportador, los efectos de la crisis de 1929 repercutieron sí no con la potencia que en los países industrializados, -- sí con graves efectos sobre la minería, el petróleo, el comercio, la industria y la agricultura. "La crisis de la economía

mexicana fue producida esencialmente por la crisis de la economía mundial, aunque antes de que ésta estallara se percibía ya un descenso general en la economía del país. Puesto que los principales sectores de la economía eran dominados por los capitalistas extranjeros, quienes producían según sus intereses particulares, sin importarles el desarrollo del país, la economía nacional estaba deformada por su dependencia al capital extranjero, es decir, al imperialismo".<sup>5/</sup>

Esto ocasionaría que las masas populares fueran sacrificadas para tratar de salir del pozo cenagoso en que la economía nacional y toda la población se encontraba. "Este mecanismo - que el Estado utilizó (la devaluación), puede muy bien definirse como de 'socialización de las pérdidas', lo que en palabras más claras y directas significa que todo el peso de la crisis económica se hizo recaer en las masas trabajadoras del campo y de la ciudad. Estas habían sufrido duramente la crisis: los despidos masivos, la reducción de los turnos de trabajo, los salarios insignificantes aunados a la carestía de la vida, las lanzaron a una situación extraordinariamente miserable. La reforma monetaria de 1932 sería un éxito y adelantaría la recuperación económica, pero las masas trabajadoras se verían cada vez más empobrecidas".<sup>6/</sup>

En efecto, hacia 1931-1933 no se habían llevado a cabo -- plenamente las reformas sociales y las reivindicaciones para --

la Nación postuladas por el texto constitucional de 1917. Ortiz Rubio declaró concluida la reforma agraria en 1932 y nuestra industria seguía siendo, esencialmente, de naturaleza extractiva, con la circunstancia que se hallaba en manos extrañas.

Bajo estas circunstancias se fomenta la organización y movilización de los trabajadores, con el fin de que luchen por sus reivindicaciones, ya no "en movimientos defensivos, contra el reajuste de personal y la reducción de salarios, sino para recuperar el nivel de sueldos de la etapa de precrisis, e incluso superarlos y conquistar en definitiva el derecho de asociación sindical, el de huelga y varias prestaciones, que aunque consignadas en la Ley Federal del Trabajo fueron letra muerta bajo los gobiernos de Ortiz Rubio y Rodríguez".<sup>7/</sup>

Entre 1933-1935, se forman los grandes sindicatos nacionales de la industria, se constituyeron los de mineros, ferrocarrileros y petroleros; se constituye también, el comité de Defensa Proletaria, que daría paso después a la Confederación de Trabajadores de México (CTM). La participación de estas organizaciones fue significativa en la vida política del país por el apoyo brindado al gobierno cardenista. En efecto, recordemos la participación de los trabajadores en la llamada "crisis de junio" en 1935, que ante los constantes ataques callistas, responden enérgicamente en el documento "Respuesta de los tra-

bajadores a Plutarco Elías Calles" poniéndose del bando cardenista. Y ante la difícil situación en que se encontraba el país a raíz de la expropiación petrolera, los trabajadores organizaron mítines y marchas en que apoyaban y respaldaban al presidente Cárdenas. Los órganos de difusión de las organizaciones obreras defendieron ardientemente en éste y en muchos otros problemas al General Cárdenas.<sup>8/</sup> Este era un fruto de la política de masas.

Uno de los beneficios recibidos por los trabajadores fue la protección del Estado y el respeto a los movimientos huelguísticos. Toda esta serie de huelgas significan el malestar obrero acumulado, producto de la sobre-explotación de los años en que se estaba recuperando de la crisis. Basta con señalar que, de enero a junio de 1935, estallan 119 huelgas en el Distrito Federal que fueron resueltas por el Departamento del Trabajo, siete fueron declaradas inexistentes, seis resueltas en favor de los empresarios y 106 a favor de los trabajadores. Mientras tanto las Juntas de Conciliación resolvieron 295 huelgas todas en favor de los trabajadores. En 1936-1937 el Departamento del Trabajo resolvió 342 huelgas en favor de los trabajadores y 35 a favor de las empresas.

En 1937-1938 se resolvió para los trabajadores 223, y para las empresas 19.<sup>9/</sup> En su informe de 1936 el Presidente decía, "la actitud del Estado ha sido de respeto y garantía abso

luta al derecho de huelga con estricto apego a los ordenamientos de la Ley Federal del Trabajo... En los últimos 12 meses las Juntas conocieron de 6,125 demandas; se atendieron 652 amparos. Hubo 543 demandas de huelga por peticiones y 27 por solidaridad. De 3, 117 conflictos de que conoció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, incluyendo huelgas, 997 se resolvieron por Conciliación y 2,120 por Laudo Arbitral".<sup>10/</sup>

Durante la administración del General Cárdenas se toleran los movimientos de huelga para obtener mejoras económicas, pero muy atento siempre de que no constituyeran un peligro y rebasaran el arbitraje del Estado. Las huelgas fueron un mecanismo utilizado para que los trabajadores obtuvieran mejores salarios, condiciones de trabajo y de vida, y corregir ciertos desajustes de la economía capitalista; pero siempre dentro de la famosa política de conciliación de clases. Para realizar esta política, "Cárdenas apoyó a los trabajadores en sus luchas por reivindicaciones económicas, estimulando incluso las huelgas de solidaridad efectuadas para aumentar la presión a los patrones intransigentes a aceptar mejores condiciones de vida para los asalariados".<sup>11/</sup> Pero siempre con cierta tolerancia a los empresarios, como lo manifestó en su informe de 1936, "Se convocó al Honorable Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinarias, para reformar la Ley del Trabajo, haciendo obligatorio el pago del día de descanso, lo que significó para los trabajadores un aumento del 16.66% en sus -

salarios. Se procuró conciliar los intereses de patrones y obreros para que gocen de este beneficio quienes trabajan menos de seis días o a destajo. Para la mejoría de salarios se ha venido buscando como límite la capacidad económica de las empresas".<sup>12/</sup>

Hay que apuntar que las huelgas a las que se abocaba la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje eran en general de poca importancia, mientras que las más trascendentes eran tratadas por el Departamento del Trabajo.

El 1° de septiembre de 1937, al rendir su informe de gobierno, el Presidente Lázaro Cárdenas hacía alusión al proyecto de Estatuto para los trabajadores del Estado, y decía: "por considerar que en el gran debate de derechos sociales que tiene emprendido la revolución desde sus principios había un sector de trabajadores sometidos y sojuzgados a la tradición y al capricho, extorsionado por la política y completamente abandonado a sus propios recursos".<sup>13/</sup> Por eso el proyecto de ley contiene la formalización de la burocracia y establece la diferencia entre los trabajadores del Estado y los del capital privado. Dicho proyecto, después de ser discutido con gran amplitud, fue promulgado el 27 de septiembre de 1938. Otorgaba a los trabajadores al servicio del Estado el derecho a sindicalizarse, a firmar contratos colectivos y el derecho de huelga, dice Gordon Schaeffer: que, "en realidad se les forzó a ello (sindicalizarse) al establecerse en el estatuto que los miem--

bros de los sindicatos recibirían trato preferente y que los representantes sindicales serían consultados en cada caso de promoción".<sup>14/</sup>

Cárdenas fundamentaba el derecho de huelga de los empleados en los siguientes términos: "No hay que olvidar tampoco, que la garantía del cumplimiento del estatuto de los servidores del ejecutivo, no debe dejarse exclusivamente confiada a la fuerza moral y jurisdiccional del Tribunal respectivo, probablemente insuficiente, sino que debe ponerse en manos de los mismos servidores, medios coercitivos que les permitan exigirse cumplimiento entre los cuales, sin duda, el de huelga es el más eficaz".<sup>15/</sup>

Como consecuencia de las huelgas, algunas empresas mercantiles y de servicios públicos fueron entregados a los trabajadores, además de las nacionalizadas, para su administración, por ejemplo, autobuses y tranvías, los talleres gráficos de la nación, ferrocarriles, ingenios, fábricas textiles, etc. Hay que señalar lo importante de esta administración obrera, aunque tuviera la supervisión del Estado.

En efecto, el Estado estableció una vigilancia estrecha en las empresas nacionalizadas y en las administraciones obreras. "En todas las industrias puestas bajo el control de los sindicatos obreros, el Departamento del Trabajo se convirtió en árbitro supremo en cuestiones relativas al contrato colecti

vo de trabajo. Además en algunas industrias, los contratos -- firmados entre las empresas y los trabajadores estipulaban que el gobierno federal representado por el Presidente y el Departamento del Trabajo tenían amplias facultades para hacer cumplir el código del trabajo".16/

En su informe de 1940, el General Cárdenas incluía una relación de labor legislativa referente a las cuestiones laborales y decía: "un índice de la labor legislativa durante el periodo de la administración actual se inserta en este informe, -- mediante relación de las leyes, decretos e iniciativas de mayor importancia.

- Ley de jubilación para los empleados y funcionarios del poder legislativo.
- Reformas al artículo 78 de la Ley Federal del Trabajo -- (pago obligatorio del salario correspondiente al séptimo día).
- Reformas al artículo 80 de la Ley Federal del Trabajo.
- Reformas al Reglamento de Higiene Industrial.
- Creación de la administración nacional obrera de los -- ferrocarriles.
- Franquicia fiscal a las cooperativas.
- Ley de la industria eléctrica.
- Estatuto jurídico de los empleados al servicio de los -- poderes de la Unión.



- Proyecto de Ley de Seguros Sociales..."17/

Para que el Estado pudiera atender las demandas populares era necesario que esas demandas se plantearan dentro de organizaciones, para institucionalizar esas demandas y que en el plano político trascendieran, y pudiera el Estado así, responder a través de la administración pública. Es por ello que el General Cárdenas insistía en la organización de las masas populares. "No fue ninguna casualidad que la política de masas se instrumentara en los hechos concretos con un aparato gubernamental con una clara tendencia popular, evitándose de paso, -- los juegos sucios y los arreglos tras bastidores a los que era muy propensa, desde siglos atrás la burocracia mexicana; la solución natural a esto era la participación decidida de los trabajadores en la administración".18/

Con la organización de las masas trabajadoras se erradicaba la política personalista, y se creaban las organizaciones -- que el General Cárdenas deseaba, fuertes, combativas, "organizadas", con cierta independencia, capaces de reclamar y exigir sus derechos pero siempre en alianza con el Estado.19/

De esta manera el Estado se robustecía con base en la organización de las masas y la supeditación de las mismas al Estado. Este era el objetivo de las organizaciones campesinas y obreras y, en última instancia, del Partido de la Revolución -- Mexicana. "Así la Confederación de Trabajadores de México no-

sólo movilizó a los obreros en apoyo del gobierno de Cárdenas y los empujó a la participación política dentro del partido -- oficial, sino hizo también que se pusieran en movimiento para que lograran un mejor nivel de vida. Sin esto último, difícilmente podrían haber sido convertidos en una base social del Estado, ya que fueron precisamente las concesiones sociales y la promoción del mejoramiento económico de las masas, las que impidieron que estas lucharan de modo incontrolado y crearon las condiciones para que se dejaran arrastrar tras el gobierno".<sup>20/</sup>

El objetivo de la política laboral estaba logrado, el Estado tenía ahora una amplia y sólida base de sustentación: los asalariados organizados.

## 2.2. LA CREACION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA

Es en este clima laboral, y en general dentro de todo el contexto de la política de masas, que se da la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para coadyuvar en la política del Estado.

El Partido Nacional Revolucionario había nacido como instrumento para institucionalizar los procedimientos de transmisión pacífica del poder entre los numerosos miembros del grupo político-militar triunfante en el movimiento armado, a los cuales agrupaba pero dejando de lado a los numerosos núcleos de la población. El régimen sólo tomaba en cuenta a las grandes masas de asalariados con fines electorales, pero las promesas brindadas al triunfo revolucionario seguían siendo para las grandes masas, promesas.

Ya vimos que en el régimen del General Cárdenas se prende la llama para que los asalariados intensifiquen su organización y luchen por sus reivindicaciones. Es pues, en estas circunstancias y a sugerencia de Cárdenas, que deseaba organizaciones combativas, fuertes, y sobre todo que fueran sus aliados, que se forma en junio de 1935 el Comité de Defensa Proletaria, que en 1936 va a dar paso, con la participación de varios sindicatos nacionales de industria y de las agrupaciones del Partido Comunista, a la Confederación de Trabajadores de México, CTM<sup>1/</sup>

Esta organización habría de ser el soporte firme y sólido mediante el cual el Estado realizaría las grandes movilizaciones de trabajadores. A diferencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que no desempeñaba una función de primer orden.

Los campesinos quedaron encuadrados dentro de la Confederación Campesina Mexicana (CCM). Los trabajadores del Estado, se organizaban y daban paso a la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTE). En octubre de 1938, durante el Congreso Constituyente de dicha agrupación, Cárdenas les recordó, "que era su condición de asalariados del poder público lo que había motivado la adopción del Estatuto, pero que esto no significaba que el Estado renunciara a ellos como uno de los sostenes de su actividad; "Los empleados forman parte de la organización del Estado -observó-, de tal manera que les corresponde el deber de identificarse plenamente con sus fines..."<sup>2/</sup>

Con estas fuerzas se constituiría el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a saber, el sector obrero con la Confederación de Trabajadores de México (CTM); la Confederación Campesina Mexicana y en poco tiempo la Confederación Nacional Campesina (CNC) para el sector campesino; el sector popular quedó integrado por burócratas y maestros; y la oficialidad joven y las clases para el sector militar.

"Los llamados sectores tenían, pues, una base social in--

discutible; representaban el pueblo organizado. Y el nuevo -- partido, el Partido de la Revolución Mexicana, no surgía preci-- samente como un partido de masas, sino como un partido de cor-- poraciones; en el que sus unidades de base eran las organiza-- ciones, mientras que los individuos resultaban elementos secun-- darios. Eran las organizaciones (o el pueblo organizado) las-- que constituían al partido".<sup>3/</sup>

Puesto que el poder puede residir en las masas organiza-- das, "el partido resurgía como un administrador de corporacio-- nes, más que como un administrador de masas. Y sus funciones-- como tal consistían ahora en cuidar que cada organización man-- tuviera su autonomía y su aislamiento, en atender las disputas o las dificultades que se dieran entre ellas, en coordinar sus movimientos sobre todo en época de elecciones, y mantenerlas - unidas en su aislamiento bajo la égida del Estado".<sup>4/</sup> Es de-- cir, puesto que el poder reside en las masas organizadas y no en los individuos, el Presidente Lázaro Cárdenas no quería, en primer lugar, que esas organizaciones tuvieran otra relación - que no fuera el Estado y, en segundo, que no se dieran alian-- zas entre obreros, campesinos y burócratas que pudieran resul-- tar demasiado radicales, rebasando así la dirección estatal. - De ahí, la organización por separado, CTM, FSTE, CNC; de ahí - la corporatización en el PRM; de ahí, la dominación y control-- sobre las masas y, finalmente la fortaleza del Estado. "Se --

llegaba a una situación, típica de los Estados altamente desarrollados, en que sólo la rebelión de las mismas masas organizadas podía operar una transformación en la sociedad".<sup>5/</sup>

La organización del PRM se realizó en base a la actividad que las masas populares estaban desarrollando, en buena medida promovida por el Estado, buscando que encontraran en el partido, al partido que reconociendo y aceptando la lucha de clases bregaría por suavizarla y acondicionarla a las características mexicanas, que encontraran, finalmente, el Partido de la Revolución Mexicana. La organización del PRM se da pocos días después de que el pueblo organizado demostró, como quizá en ninguna otra ocasión, su apoyo al gobierno con motivo de la expropiación petrolera.

Todo esto permitió al Estado mexicano captar y organizar institucionalmente los conflictos sociales producto de la lucha de clases. Además de asimilar estos problemas, el Estado aprovechó en beneficio propio, el enorme potencial de poder -- que dan las masas organizadas. La identificación entre intereses del Estado y los "intereses de las masas" se logra en el régimen cardenista. Para esto resultó fundamental la transformación del PNR en PRM. "La conjunción entre pueblo y Estado -- no acababa de darse. La organización de los trabajadores y la transformación consecuente del PNR operó el milagro y el Estado, finalmente encontró al pueblo que necesitaba para legiti--

marse en la sociedad mexicana. El pueblo se organizaba y, a su vez, organizaba al Estado: he aquí la síntesis a que daba lugar el esfuerzo político del cardenismo".6/

### 2.3. LA POLITICA EDUCATIVA. EDUCACION SOCIALISTA

La Secretaría de Educación Pública, empezó a trabajar en octubre de 1921 durante el gobierno de Obregón, ya que el antiguo organismo encargado de esta labor había desaparecido en 1917, la educación primaria y secundaria habían quedado encomendadas a los ayuntamientos locales y sólo fue responsabilidad federal, la educación superior, y es el General Obregón quien restaura esta facultad para la administración federal. En este periodo se hicieron famosas las llamadas "Misiones Culturales", que estaban integradas por maestros y profesionistas que iban a las zonas rurales para asesorar y ampliar la base cultural de los profesores de esas regiones. En 1921 se destinaron 15 millones de pesos para este rubro, para esas fechas la mayor cantidad asignada en toda la historia de México, en 1923 la asignación fue de 35 millones y para 1924 descendió a 25.5 millones.

En el periodo de Calles las misiones culturales se transformaron en cuerpos de inspección federal para las escuelas rurales. "Uno de los resultados positivos obtenidos por Calles -anota Goodspeed- en materia educativa, fue la creación de cuatro escuelas agrícolas federales, dirigidas por la Secretaría de Agricultura. A estas escuelas tenían acceso los hijos de los ejidatarios y ofrecían gratuitamente "cursos modernos de agricultura en tres años".<sup>1/</sup>



Sin embargo, el Presidente Cárdenas consideraba que al -- problema de la educación no se le había brindado la atención -- necesaria, y así lo manifestó al protestar como Presidente de -- la República el 30 de noviembre de 1934:

"En la magnitud del problema educacional de un país que -- durante centurias no mereció de los distintos regímenes que en -- él imperaban, sino una egoísta y limitada atención, hay tres -- hechos iniciados por la Revolución Mexicana que revelan el en- -- tusiasmo con que se ha arrogado esta cuestión trascendental -- por todos los revolucionarios y por los gobernantes que han -- surgido del nuevo régimen".

"Primero. Los presupuestos de educación han ido en conti- -- nuo ascenso numérico hasta colocarse en el segundo lugar de -- las partes proporcionales que del total del presupuesto gene- -- ral se señala para los gastos públicos".

"Segundo. Ha multiplicado el personal docente en respeta- -- bles proporciones, que le han permitido ensanchar de modo con- -- siderable la educación popular".

"Tercero. Ha definido con toda claridad y valor la ten- -- dencia más adecuada para lograr que la conciencia de los niños -- abarque y comprenda las actividades humanas dentro de un punto -- de vista científico y generoso".

"Así, ha nacido la Escuela Socialista a la que el Gobier-

no a mi cargo le impartirá un franco impulso, para hacer que la enseñanza corresponda a las necesidades y aspiraciones legítimas que tiene el pueblo mexicano, no sólo multiplicando y mejorando los centros docentes en el campo y en la ciudad, sino concretando su finalidad social en el sentido de que, lo que la escuela socialista persigue es identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado, fortalecer los vínculos de solidaridad y crear para México, de esta manera, la posibilidad de integrarse revolucionariamente dentro de una firme unidad económica y cultural".

"De este modo la escuela ampliará sus actividades constituyéndose como la mejor colaboradora del sindicato, de la cooperativa, de la comunidad agraria y combatiendo hasta destruirlos, todos los obstáculos que se oponen a la marcha liberadora de los trabajadores".

"La educación socialista presupone un fuerte y decidido apoyo por parte de los maestros revolucionarios, sin cuya colaboración será imposible realizar el programa que, conectándose con las formas económicas en que se está desarrollando nuestra revolución, pretende armonizar las fuerzas del trabajo de hoy con la conciencia que va a sustentar la acción de los hombres de mañana".

"Por esto el gobierno a mi cargo estimará los nobles esfuerzos que en este sentido lleven a cabo los trabajadores de

la enseñanza, rectificando a la escuela antigua cuyo fin era - preparar a los individuos para luchar contra sus semejantes y creando una escuela nueva en la que, educados los alumnos bajo la actividad en común, puedan sentir, entender y amar la transformación pacífica de las normas sociales que hay que esgrimir para llegar al terreno de bienestar económico y moral que ambicionamos para México".<sup>2/</sup>

Para que la administración cardenista llevara a cabo este programa educativo fue necesario reformar el artículo 3° constitucional, "las estipulaciones y propósitos de esta reforma, - tal como los cita Ramón Beteta, eran:

La educación impartida por el Estado... combatirá el fanatismo y los prejuicios, y a este fin la escuela organizará su enseñanza y sus actividades para crear en la juventud una concepción radical y exacta del universo y de la vida social. El gobierno tiene la facultad exclusiva de dirigir la educación - primaria y secundaria y podrán establecerse escuelas particulares solamente cuando aceptan las ideas, libros de texto y la - actitud laica del Gobierno... Esta reforma es conocida en Mé- xico como el establecimiento de la educación socialista".<sup>3/</sup>

A muchos asustó y llamó la atención el calificativo de socialista, provocó inquietudes y preocupación en algunos círcu- los pensando que esto significaba el encarrilamiento de México hacia el comunismo, que era sólo un ardid para exterminar la -

iglesia, y algunos otros se negaron a mandar a sus hijos a la escuela. La verdad es que en 1933, se hizo alusión a la escuela socialista, y se puso como ejemplo, el furioso anticlericalismo de Garrido Canabal. Más adelante en septiembre de 1934, el PNR hizo una publicación en la que se oponía a la identificación del socialismo que se difundía con el socialismo científico.<sup>4/</sup>

Sin embargo, para el General Cárdenas, simple y sencillamente "la esencia de la educación socialista consiste en subrayar más el punto de vista social que el individual".<sup>5/</sup>

Dentro de las oficinas de la Secretaría de Educación Pública, las que mayor importancia tuvieron en esta labor, destacan:

El Departamento de Enseñanza Rural y Primaria Foránea.<sup>6/</sup> - Este departamento realizó una gran labor al procurar llevar la educación hasta los rincones más apartados del país. Cabe hacer mención que a fines de 1934 funcionaban 8,165 escuelas rurales, y hasta junio de 1935 el gobierno había aumentado el número a 9,103; para 1940 eran 16,545 planteles educativos de los cuales 13,020 sostenía la Federación, 2,406 los Estados y 1,189 empresas particulares en cumplimiento a los artículos 3º y 123 constitucionales. En 1910 la proporción de analfabetos en la República era de 70%, en 1934 bajó a 50% para llegar a 45% en 1940. Los alumnos inscritos en las escuelas aumentaron

de 1'419,000 en 1934 a 1'800,000 en 1937.<sup>7/</sup>

El Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural;<sup>8/</sup> - tenía el encargo de dirigir y controlar la labor de conjunto - de las escuelas regionales. Este departamento formulaba las - bases generales de gobierno, programas de enseñanza, métodos - de trabajo, etc. Los alumnos de estas escuelas, además de los estudios complementarios de primaria, podían elegir cursos sobre manejo y preparación de maquinaria agrícola, cultivos regionales, fruticultura, apicultura, avicultura, corte, costura y confección, alimentación y cocina, enfermería y obstetricia, etc.

En apoyo de los maestros rurales salían grupos de profesores en "misiones culturales" que ayudaban, orientaban, actualizaban y perfeccionaban conocimientos y llevaban noticias y adelantos de la vida moderna y sobre todo comunicaban los acuerdos y acciones del gobierno.

El Instituto de Orientación Socialista,<sup>9/</sup> tenía la finalidad de dictar normas claras para concretarse en todos los ramos de la educación como formación de programas escolares, planes de estudio, etc. Organizaba cursos breves de orientación socialista, así como la supervisión de algunas publicaciones; - en 1936 existían 18 institutos de orientación socialista con el fin de adoctrinar a las masas y divulgar las ideas de la Revolución Mexicana en materia educativa.

Otra oficina sumamente importante lo fue el Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial. "Es el propósito del gobierno aumentar adecuadamente este tipo de escuela y poner la enseñanza técnica industrial al alcance del pueblo, - de manera que la clase proletaria pueda aprovecharse de estos beneficios y ventajas que en antaño estaban reservadas para -- las clases privilegiadas".<sup>10/</sup>

En 1933 se invirtieron en maquinaria y herramienta para - esta clase de escuelas \$450,913.00.

Las oficinas de Extensión Educativa por Radio; y de Publicaciones y Prensa,<sup>11/</sup> significaron un importantísimo apoyo a - la tarea de la educación socialista emprendida por el gobierno del General Lázaro Cárdenas, ya que a través de los programas radiofónicos educativos y recreativos se acercaron las comunidades y se mantenían informadas; a través de los folletos se - refuerza la acción radiofónica o se suple a donde ésta no llega.

Las cifras destinadas en todo el sexenio para la cuestión educativa ascendieron a \$361'196,337.00 en tanto que el total de seis años atrás fue de \$167'255,360.00.

La política educativa del régimen cardenista tuvo dos objetivos primordiales:

- a) Reforzamiento a la organización de los trabajadores urbanos y en especial de los del campo, dándoles la ins-

trucción elemental y adoctrinándolos con la ideología del régimen y reafirmar así la política de masas.

- b) Preparación y capacitación del proletariado urbano y campesino para el trabajo y para su participación en el desarrollo industrial del país.

Bajo estos planteamientos resalta el papel de la escuela y la acción tan importante de los maestros, "sin cuya colaboración será imposible realizar el programa...", convirtiéndose en comisarios del Estado, encargados de reorganizar y dirigir la sociedad mexicana.

A través de la educación socialista el Estado llegó hasta la sociedad rural, para librarla de sus viejas ataduras y encauzarla en las organizaciones del Estado. Estas ideas parecen confirmarse con lo escrito por los Weyl: "La más importante tarea educativa de la administración de Cárdenas fue la de proveer maestros y escuelas a las comunidades rurales. Sin educación, los campesinos seguirían sin adaptarse a la democracia política y económica y la revolución cardenista fracasaría o se vería obligada a aplicar medidas coercitivas. Los campesinos asistían a clases nocturnas, los maestros los organizaban para la lucha por sus tierras, y la escuela se convirtió en el símbolo de los esfuerzos del gobierno para librar al campo de la garra de la Iglesia y del hacendado. Los poblados atrasados y embrutecidos confían en el maestro para que éste -

redacte las debidas solicitudes de distribución de tierras y organice cooperativas, sindicatos rurales y filiales de la con federación campesina".<sup>12/</sup>

El papel que estos comisarios del Estado, los maestros rurales, realizaron en forma estelar, resultó fundamental para la administración cardenista, en su afán de reorganizar a la sociedad. Su formación la realizaban en las escuelas regionales campesinas, donde se preparaban "con suficiente cultura am pliamente compenetrados del momento histórico, con sólida experiencia en la organización del trabajo y con las aptitudes necesarias para la vida cívica y social".<sup>13/</sup>

En 1935 funcionaban 27 escuelas de este tipo y para 1939- el número aumentó a 36. En este género de escuelas se formaban también peritos y técnicos agrícolas y zootecnistas que auxiliaban al campesino en sus labores.

Como se podrá advertir, uno de los aspectos relevantes de esta política educacional consistió en que era una educación que alistaba para el trabajo. Es por ello el énfasis en que los maestros auxiliaran y orientaran al campesino en sus tareas. "Cárdenas concebía a la escuela como una 'escuela activa y utilitaria', que ademfás de servir como un 'laboratorio experimental', en el que concurrieran estímulos económicos y sociales, preparara a los alumnos pra la producción. De este modo, se podrían 'forjar trabajadores aptos' que contribuyeran



al desarrollo nacional. A través de la educación, se despertaría en los jóvenes un interés por la explotación de los recursos naturales del país, ya fueran agrícolas o mineros, e igualmente por el trabajo en las fábricas".<sup>14/</sup>

Si bien parece ser que la educación socialista prestó mayor cuidado a la instrucción del campesinado; lo cierto es que al proletariado urbano no se le descuidó. Se crearon escuelas nocturnas para los trabajadores, en las que, además de sus tareas normales, cumplían la misión de difundir la ideología del gobierno y de organizar a los grupos de obreros que concurrían.

Durante este sexenio se crearon bibliotecas y centros de lectura y se distribuyeron casi un millón de diversos libros y folletos entre las escuelas, sindicatos y ejidos. Importante apoyo fueron los programas educativos a través de la radio, -- además de las campañas de educación popular con el fin de elevar el nivel cultural del pueblo mexicano.

El maestro rural no sólo enseñó a leer y escribir, sino -- también a organizarse para pedir tierras, servicios asistenciales, orientar a la prosperidad a las comunidades, también era el abogado de la comunidad que la guiaba y defendía de sus enemigos, la influencia del maestro rural fue tan grande que inspiró en las comunidades el deseo y el deber de sostener al Estado de la revolución que había tomado en su seno, como suyas, muchas de las demandas populares.

"La creciente influencia de los maestros de escuela escriben los Weyl -quedó demostrada en San Luis Potosí, en mayo de 1938. Los maestros rurales disuadieron a la mayoría de los -- campesinos de tomar las armas para seguir a Cedillo. En los -- casos en que las comunidades campesinas decidieron unirse a la rebelión, los maestros rurales marcharon con ellos y siguieron discutiendo por el camino, explicando lo que el gobierno federal había realizado y disipando las nubes de la propaganda. -- Muchos de los grupos agraristas de Cedillo llegaron a la capital del Estado a deponer sus armas ante el General Cárdenas".<sup>15/</sup>

El enorme trabajo educativo permitió al gobierno cardenista llevar adelante varias reformas y transformaciones económicas, puesto que capacitaba para el trabajo e imbuía a la población en los proyectos estatales. Como escribe Fernando Benítez, "Cárdenas comprendió desde su época de gobernador, que no podía funcionar la reforma agraria sin una intensa campaña educativa y reclutó a millares de jóvenes voluntarios como maestros rurales. El maestro vivía entre los campesinos, los convencía de la necesidad de construir la escuela, perforaba pozos, solicitaba tierras y los hacía cultivar de un modo menos rudimentario... La escuela abarcaba el pueblo. El maestro -- era también un ingeniero, un abogado y un artesano. Nos ocupábamos de todos los problemas de los campesinos y los defendíamos de los hacendados y de los curas".<sup>16/</sup>

El objetivo del Estado, de capacitar al proletariado, se realiza bajo dos aspectos esenciales:

- 1.- Para utilizarlo en las empresas del Estado ya fueran nuevas, o en las nacionalizadas expropiadas, y
- 2.- capacitarlo para que se integrara al proyecto de desarrollo industrial del país; ya que sólo el Estado podía hacerlo en gran escala.

"Cárdenas decía que era indispensable que los trabajadores mejoraran sus conocimientos técnicos, con el fin de que pudieran prepararse para asumir paulatinamente la dirección de fuentes de trabajo que el propio Estado fuera creando. 'Ni la industrialización del país -afirmaba en 1934- ni mucho menos - la economía socialista, podrán avanzar sin la preparación técnica de obreros y campesinos calificados, capaces de impulsar la exploración de nuevas fuentes productivas y de participar en la dirección de las empresas'. Sin tal capacitación, los obreros no podrían recorrer el largo y fatigoso camino hacia la administración de las empresas; ésta fue una idea que los ideólogos officiosos del régimen se encargaron de propagar y -- llevar hasta el extremo de considerar que esa capacitación, -- 'esa educación revolucionaria de las masas facilitará el advenimiento de la etapa socialista' del régimen emergido de la revolución mexicana".<sup>17/</sup>

Con estos propósitos se crea el Instituto Politécnico Na-

cional,<sup>18/</sup> y el gran empuje dado a las escuelas técnicas e industriales. En 1937 se crearon programas de instrucción gratuita para los trabajadores, agricultores, soldados, etc. "El propósito expreso de este programa era: proporcionar a la clase trabajadora los conocimientos técnicos necesarios para que pueda hacerse cargo de la dirección y administración de las actividades productoras y proporcionarle además la cultura y las técnicas concretas que le permitan, cuando se presente la ocasión, hacerse cargo de los negocios públicos en su totalidad".<sup>19/</sup> Estas ideas del gobierno habrían de materializarse en las cooperativas obreras y campesinas, así como en las llamadas "administraciones obreras", principalmente en las expropiaciones de los ferrocarriles y del petróleo.

Como puede observarse, la educación socialista reforzó -- los intentos del Estado para reorganizar a la sociedad mexicana. Pretendió ligar la escuela a la economía; la enseñanza -- técnica ocupó un primerísimo lugar para con ella aumentar la producción. Esta fase de la política educativa de la administración cardenista habría de estar fuertemente ligada al proyecto de desarrollo nacional.

"La política educativa del cardenismo también contó con -- el apoyo del Departamento de Educación Física y el Departamento de Asuntos Indígenas, que hacían realidad la idea de que el desarrollo del país tenía que ver por el avance integral, y en todos los órdenes, de los mexicanos".<sup>20/</sup>

#### 2.4. LA POLITICA AGRARIA DEL CARDENISMO

Otra de las piezas importantes en la articulación de la política de masas, lo constituyó la política agraria del gobierno cardenista.

Esta política agraria, tuvo varios aspectos importantes. En un lugar fundamental aparece el hecho de que estuvo orientada para que el campo fuera el soporte del desarrollo industrial.<sup>1/</sup>

Bajo este planteamiento el reparto agrario aparece como la oportunidad para que los campesinos se integren al proceso productivo y al mercado nacional en forma dinámica e importante que antaño. El reparto agrario hace posible que las masas campesinas se conviertan en consumidores al recibir ciertos ingresos, es decir, aumenta su capacidad adquisitiva; hace factible asentar a las masas campesinas en sus lugares de origen y se conviertan en defensoras del Estado de la Revolución, al que sienten como su Estado, porque está preocupándose por facilitarles medios para su mantenimiento. En este sentido son trascendentes los créditos, la capacitación, la maquinaria agrícola, etc. Finalmente, el Gobierno arma a los campesinos para que defendieran la reforma agraria y al Estado.

Con esta política y en unión de las organizaciones campesinas, el Estado mete al aro de su dominación y explotación a los campesinos. Aunque también, procuraba hacer efectivas - -

ciertas reivindicaciones agrarias. "La estructura agraria mantuvo en el comienzo de la etapa cardenista los mismos rasgos - latifundistas de antes de la Revolución. Tal hecho planteó la necesidad de una atención especial por parte del gobierno para intentar una solución más profunda a la problemática agraria - dentro de una dimensión nacional. La reforma agraria fue prevista como meta por el Plan Sexenal. Durante la campaña electoral, Cárdenas aseguró su total realización con el apoyo del gobierno. La defensa de esta promesa motivó la organización e integración campesina dentro de los parámetros oficiales. El deseo de cumplir con esta proposición obedecía no sólo a objetivos políticos de sustento, sino también a la enorme penuria que pasaba el campesinado y a la creación de nuevos incentivos que responsabilizaran al campesino marginado con la productividad agrícola".<sup>2/</sup>

Recordemos que con las famosas compañías deslindadoras y demarcadoras, el porfiriato propició la redistribución de las tierras nacionales, concentrándolas en unos cuantos hacendados, militares, políticos e inversionistas extranjeros. "Como indicación de las consecuencias de estas transferencias, una familia de Chihuahua llegó a controlar alrededor de 13 millones de hectáreas y cuatro individuos controlaban alrededor de 11 millones, en Baja California".<sup>3/</sup>

Antes del estallamiento revolucionario, la situación agra

ria del país era crítica, al respecto don Jesús Silva Herzog - escribe, "según el censo de 1910 había en el país 840 hacendados, un poco más de 400 mil agricultores y tres millones de -- jornaleros de campo. Esos 840 hacendados poseían inmensos latifundios en su mayor parte improductivos. En la clasificación de agricultores probablemente fueron incluidos los dueños de pequeñas explotaciones agrícolas, medieros y aparceros y -- servidores de confianza de los terratenientes. Los tres millones de peones, sujetos a jornal de hambre, representaban con sus familias algo menos del 80% de los habitantes de la nación".<sup>4/</sup> Esta situación provocó el empobrecimiento extremo -- del campesinado y atizó el fuego del malestar popular. Lógico es, que al abanderar el movimiento armado de 1910 reivindicaciones campesinas, se viera fortalecido con el empuje de los asalariados del campo, esperanzados en mejorar su deprimente situación.

Pero hasta el gobierno cardenista no se había realizado esfuerzo realmente importante para la solución de este problema. Ortiz Rubio mediante una serie de decretos, detuvo el programa de distribución de tierras e incluso dió por terminada la reforma agraria. El total de tierras repartidas en este gobierno fue de 1'400,000 hectáreas aproximadamente, beneficiando alrededor de 90 mil ejidatarios. El reparto agrario con -- Abelardo Rodríguez, fue de casi 800 mil hectáreas entre 83,158 ejidatarios.<sup>5/</sup>

Al rendir su primer informe de gobierno, en 1935, el Presidente expresó: "En la mayoría de los pueblos rurales del - - país se nota inquietud por estas causas: retardo en la resolución de los expedientes agrarios, insuficiencia en muchas dotaciones ejidales, dotación de terrenos improductivos por incultivables; en muchos ejidos, crédito insuficiente, cuando no no lo, por cuyas razones los ejidatarios caen en las manos de los agiotistas y compradores de cosechas 'al tiempo'; en numerosos ejidos, falta de plan para una explotación agrícola adecuada, - así como para la explotación racional de los productos forestales; tributaciones fiscales onerosas que determinaban un desequilibrio económico de la explotación agrícola ejidal, falta - de leyes de aparcería rural en varios estados de la República - y otras muchas deficiencias que es indispensable remediar... - Estas circunstancias tan serias, deben preocuparnos, es cierto, pero servirán de estímulo para nuestra labor y nos obligarán a atacar los problemas con la decisión y rapidez que el caso amere rite".<sup>6/</sup>

Pero para transformar al campo, y al ejido en particular, en una gran fuerza de la economía nacional debían conjugarse, - según el General Cárdenas, varios aspectos; primero una función legislativa, segundo, una acción administrativa, y en tercer lugar, el financiamiento.

"Por medio de una legislación apropiada, decía en 1935, -



deben fijarse procedimientos más rápidos y expeditos para la tramitación de los expedientes, y si la tardanza depende de -- los trámites relativos a la primera y segunda instancia, bien pudiera suprimirse la primera, si así fuere necesario, para colocar al Ejecutivo Federal, en mejores condiciones de respon--der con más rapidez a las demandas de dotación y restitución -- de tierras y aguas. En esta forma podría evitarse también, la creación de intereses en primera instancia, que la segunda no puede satisfacer, lo que origina descontento y malestar en los pueblos".<sup>7/</sup>

Esto reiteraba y marcaba las líneas de acción y bajo qué condiciones se realizaría la política agraria cardenista. Con este fin se realiza una intensa labor legislativa, como: el -- nuevo Código Agrario, ley de crédito agrícola, ley orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, etc.<sup>8/</sup> que serviría de marco legal para la acción del Ejecutivo. El segundo -- aspecto para la realización de la reforma agraria, el adminis--trativo, estaría dado por la coordinación de las dependencias -- del Ejecutivo. Ejemplo significativo de esto, es el trabajo -- realizado en Lombardía y Nueva Italia (Michoacán) donde la Se--cretaría de Comunicaciones construyó una vía férrea que las conectaba con los mercados nacionales y ahorra así, grandes sumas, por concepto de transporte, a las granjas arroceras. La -- Secretaría de Educación se preocupó por la instalación de nue--

vas escuelas y por mandar el número suficiente de maestros, el Departamento de Educación Física llegó a introducir los deportes y a realizar campaña contra el alcoholismo; el Departamento Forestal a reforestar y enseñar a cuidar y explotar los bosques; la Secretaría de Economía, para organizar cooperativas, estudios de mercado y la electrificación de la región; la Secretaría de Agricultura vigilaba y mantenía la red de canales de riego y, finalmente, el Departamento Agrario atendía los problemas que surgían a causa de la distribución de tierras.<sup>9/</sup>

El Departamento Agrario fue el organismo encargado de coordinar los trabajos del reparto agrario, y de tramitar con la rapidez necesaria los expedientes que se iban instaurando. Como ejemplo, citamos, "El Departamento Agrario sustanció, de septiembre de 1936 a agosto de 1937, 2,693 expedientes de dotación definitiva, otorgándose 5'186,973 hectáreas para 275,879-ejidatarios".<sup>10/</sup>

Estas cuestiones agrarias eran tratadas en dos instancias: la primera las Comisiones Agrarias Mixtas, la segunda el Departamento Agrario. Las Comisiones Agrarias Mixtas<sup>11/</sup> constituían la unidad que relacionaba las cuestiones agrarias entre las entidades federativas y el Departamento Agrario. Estas comisiones estaban integradas por cinco miembros, dos representaban al gobierno federal, dos al estatal y uno a los campesinos.

Las solicitudes de tierras y aguas eran presentadas a los

gobernadores y se remitían a la Comisión. Recabados los datos necesarios y formulado el dictamen respectivo, el gobernador - emitía su mandamiento dentro del tiempo fijado por el Código - agrario y la Comisión Mixta ejecuta. Cumplida esta primera -- instancia, el expediente respectivo se turnaba a la segunda -- instancia, esto es, al Departamento Agrario para emitir el fallo definitivo.

El Cuerpo consultivo Agrario, dictaminaba de acuerdo al - Código Agrario, los expedientes de dotaciones, restituciones, - y ampliaciones de tierras y aguas, así como los que se formen - tendientes a la creación de centros de población agrícola. -- Asimismo, veía los asuntos relativos a inafectabilidad de pe-- queños propietarios, dictaminar sobre iniciativas del Ejecutivo en materia de reforma a las leyes agrarias, etc.<sup>12/</sup>

Dentro de las oficinas que destacaban por su labor en el Departamento Agrario se encontraban:

La Oficina de Inspección: encaminaba las actividades de - las delegaciones estatales para que estuvieran a la par del -- propio departamento, para la mejor y más rápida solución del - problema agrario.<sup>13/</sup>

Quizá, la parte más importante, la constituían las oficinas de Resoluciones Presidenciales y de Organización Agraria.<sup>14/</sup>

La primera se encargaba de dar formalidad a las resolucion

nes del Presidente con apego a lo estipulado por el Código - - Agrario y basándose en los dictámenes del Cuerpo Consultivo. - Hacía también los estudios necesarios para la creación de centros de población o distritos ejidales.

La segunda, de Organización Agraria, vigilaba y supervisaba los trabajos de aprovechamientos de las tierras ejidales, - orientaba a los pueblos, proponía la mejor forma de cultivar los terrenos a fin de elevar la productividad. Intervenía en todas las operaciones de contabilidad de los ejidos, de los -- centros de población, cooperativas ejidales, colaborando con los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal. Intervenía en la - - elección de los comisarios ejidales y demás autoridades agrarias de administración de tierras ejidales, así como en la organización de los campesinos.

Importante apoyo brindaron la oficina de Prensa y Publicidad y la Casa del Agrarista. La oficina de prensa difundía -- los fallos presidenciales, las resoluciones, extensiones concedidas, volúmenes de aguas fijados, ampliaciones, etc. De - -- igual forma, estudios y consejos para el mejor aprovechamiento de las tierras y el mejoramiento de cultivos. La Casa del - - Agrarista, proporcionaba servicios tales como: alojamiento, -- servicio médico, etc., a los campesinos que llegaban a la capital para arreglar sus asuntos agrarios. También organizaba -- programas deportivos y culturales, y demás manifestaciones so-

ciales.<sup>15/</sup> Todo en un afán de la administración cardenista de tratar integralmente los problemas y el desarrollo del pueblo-mexicano.

Con esta armadura organizacional el Departamento Agrario-coordinó los trabajos para realizar la reforma agraria cardenista.

El meollo del reparto agrario al que se enfrentó el gobierno cardenista fue el siguiente: "En 1930, México tenía - - 13,444 hacendados. Cada uno poseía más de mil hectáreas. Este grupo representaba el 83.4% del total de la tierra en propiedad, dejando el remanente para 60 mil pequeños y medianos propietarios. La tierra que poseían 668 mil ejidatarios representaba 1/10, de la de latifundistas; en la base de la pirámide social había 2'332,000 peones sin tierra".<sup>16/</sup>

Para resolver este grave problema, y para elevar el nivel de vida de los campesinos, la administración del General Cárdenas se encarga de realizar el reparto agrario más espectacular en la historia del país. "Cárdenas adoptó durante su sexenio-presidencial una línea propia frente a la problemática agraria, diferente y opuesta en sus aspectos esenciales a las posturas-que se manifestaron en la Revolución hasta su ascensión al poder. Contrariamente a la postura callista, Cárdenas aspiraba-fundamentalmente a la liquidación total del latifundismo; en - oposición a Obregón, intentaba lograr este propósito por medio

de una acción inmediata y de grandes proporciones, y no en forma progresiva y paulatina; en clara oposición a Calles, veía al ejido como la base de la nueva estructura social y económica del agro, mas ello sin caer en las posturas radicales de muchos de los agraristas que exigían la liquidación de la propiedad privada en cualquiera de sus manifestaciones".<sup>17/</sup>

En efecto, como muestra del quehacer de la administración pública están los casi 19 millones de hectáreas repartidas entre poco más de un millón de ejidatarios. Pero la reforma agraria no quedaba ahí, en el mero reparto de tierras, sino que debía ser fortalecida por medio del financiamiento que, también, lo aportaría el Estado.

El General Cárdenas consideraba al capital como el tercer factor para la realización de su política agraria, y decía en 1935, "El régimen de producción agrícola ejidal resulta raquíptico, si no imposible en muchos casos, para los intereses de los ejidatarios, si éstos no cuentan con el franco y decidido apoyo del Estado a través de la concesión del crédito".<sup>18/</sup> Es con este fin que la administración cardenista refuerza el sector financiero, con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito, el Banco Nacional Obrero. Estos organismos, aunados a los ya existentes, se constituyen en el venero del financiamiento para el campo, y habrían de significar un apoyo sustancial en el afán organizativo del régimen --

cardenista. Puesto que los créditos se repartían sólo entre - las asociaciones de ejidatarios y en las de pequeños y media-- nos propietarios y nunca a individuos aislados.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado en 1926, se dedicó a la atención de pequeños y medianos agricultores, quie nes se organizaban en sociedades de crédito.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, nacido en 1935, quedó facultado para realizar operaciones de crédito con organismos formados por ejidatarios, organizar las fases de la economía del ejido y para organizar cooperativas campesinas. "El - banco -escriben los Weyl- es mucho más que una institución para el préstamo de dinero. Almacena y vende las cosechas de -- los campesinos, repara canales de riego y construye centrales- de energía en las granjas colectivas, compra maquinaria para - los campesinos y los enseña a manejarla y repararla; analiza - suelos, experimenta con diferentes variedades de trigo, comba- te las plagas de las plantas y trata las enfermedades de los - equinos. Organiza cooperativas de consumo en los ejidos y pre dica contra el alcoholismo. Traza planes para la producción - de las granjas colectivas, discute esos planes con los campesi nos y, una vez aprobados, ve que se lleven a cabo. El banco - es un gigantesco organismo de planeación y administración. Es el custodio de agricultura cooperativa de México y su responsa bilidad consiste en que las granjas colectivas tengan éxito".<sup>19/</sup>

Quedaba así completado el triángulo que el General Cárdenas deseaba para la realización de su reforma agraria. Un marco legal que facilitaba las resoluciones agrarias, una coordinación activa entre las dependencias de la administración pública que fortalecían, apoyaban y realizaban las decisiones -- del Ejecutivo, y un fuerte sector financiero que aportaba el capital necesario para convertir al campo en el soporte del desarrollo industrial.



## 2.5. LA POLITICA TUTELAR Y ASISTENCIAL

El proceso de centralización de la administración pública mexicana iniciado en 1824, tiene su expresión quizá más exci-- tante, aunque no acabada, en el periodo cardenista. Este movi-- miento centralizador que mantiene estrecha relación con el for-- talecimiento del Ejecutivo, y éste con la promoción del des-- arrollo capitalista abarca, también, aspectos tutelares.

El Estado, como organización del poder social, es el res-- ponsable de la Reproducción Social, es decir, es el encargado de la existencia de la sociedad, que es su propia existencia.- A esto se debe que el Estado negocie política y económicamente con las clases sociales. Con las dominantes para que preser-- ven un cierto dominio político y su existencia como clase. A las dominadas explotándolas, pero conservándolas, aunque en -- condiciones mínimas, como fuerza de trabajo.

La relación del Estado y la sociedad se realiza a través de la administración pública, esta relación tiene dos aspectos: uno, de dominación política; el otro, de dirección administra-- tiva.<sup>1/</sup>

La dirección administrativa "consiste en la realización - de actividades colectivas en las cuales se sustenta la socie-- dad y, por tanto, el Estado".<sup>2/</sup> En el otro aspecto como domi-- nación política, "la administración pública ilustra el divor-- cio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relati-- va del Estado".<sup>3/</sup>

El Estado mexicano, después de la revolución tiene como objetivo prioritario, el promover y modernizar las relaciones de producción. En esta línea de acción se circunscriben algunas de las modificaciones al aparato administrativo, así como en la legislación, en la política fiscal y tributaria, la creación de un sistema financiero estatal que va a propiciar la -- formación y reproducción de capital, la tranquilización y estabilidad del país, a través de la reforma militar, la sujeción de las masas, etc., acciones que reflejan fielmente el propósito capitalista del país. Actividades que ilustran claramente las funciones de dominación política y dirección administrativa.<sup>4/</sup>

El régimen surgido de la Revolución, hace suyas las demandas de las masas populares para mediatizarlas, y darles un tratamiento institucional a través de una ley, un código, o considerarlas un problema nacional y planear así su solución. También se crean algunos organismos de la administración estatal. Es así como el Estado crea instituciones como el Departamento de Salubridad, el Departamento del Trabajo, el Agrario; que entre sus funciones se contemplan acciones tutelares. Con la política tutelar el Estado trata de paliar y atenuar los desequilibrios en las clases dominadas producto de la explotación. - "Sin embargo, la administración pública como dirección administrativa, como servicio y tutela de los necesitados, tiene un límite: la miseria".<sup>5/</sup>

En el régimen del General Cárdenas el Estado realiza acciones tendientes a atenuar la crítica situación padecida por las clases trabajadoras. Aquí parece que el Estado hostiga a la clase dominante, poniéndose en favor de los asalariados. Sin embargo, la finalidad de estas acciones toma varios aspectos: el proporcionar mayor capacidad adquisitiva a las masas populares y ampliar y revitalizar así el mercado nacional, lograr el reconocimiento por parte de las masas populares como su Estado y lograr la agrupación de las mismas a su alrededor y dentro de su dominación; en este mismo sentido, significarían así una fuerza formidable del Estado, finalmente, con la política tutelar el Estado tiene la misión de proporcionar o propiciar las condiciones mínimas de subsistencia para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Esta política tutelar de la administración cardenista realiza varias acciones que cristalizan, algunas, en instituciones públicas como el Comité regulador del mercado de subsistencias, el sistema de crédito popular, etc., y otras en medidas organizativas para que los asalariados exijan a los patrones las reivindicaciones necesarias apoyados, aunque también reprimidos, por el Estado.

El Departamento del Trabajo, se preocupa de la higiene -- que se relacionaba con la previsión social en el trabajo. El Departamento de Salubridad, realizaba medidas tendientes a con

servar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad. En esta forma el Estado se preocupaba por la higiene y seguridad industriales a través de la acción coordinada de las Oficinas de Previsión Social y de Higiene Industrial, del Departamento del Trabajo,<sup>6/</sup> con la Oficina General de Higiene Industrial del Departamento de Salubridad, que tenía por objeto "reglamentar desde el punto de vista médico y controlar desde el punto de vista sanitario, las industrias existentes en la federación, protegiendo la salud del obrero contra las enfermedades profesionales e intoxicaciones del mismo orden, dictando el tipo de construcciones económicas e higiénicas para la habitación mínima, así como la vigilancia de la salubridad en las instituciones industriales".<sup>7/</sup>

De este modo, el Estado está "protegiendo" a los asalariados de los resultados de la explotación para preservarlos como fuerza productiva.

En 1937 se adiciona la ley de 1935, creándose el Departamento de Asistencia Social Infantil, que contaba entre sus funciones:

- Higiene prenupcial, prenatal, de la maternidad, postnatal (de la madre y el niño), infantil y preescolar. -- Educación Urbana, semiurbana y rural de niños hasta seis años, establecimiento de casas de cuna, maternidades; Prevención social sobre niños hasta los seis años;

Coordinación de la asistencia social por instituciones públicas o privadas; Cooperación de ejidatarios, campesinos y obreros a la asistencia social, a la infancia, etc.

Para 1939, con la unión de la Beneficencia Pública y Privada del Distrito Federal y del Departamento de Asistencia Infantil, se creó la Secretaría de la Asistencia Pública, la -- que administraba y sostenía hospitales, dispensarios, consultorios, escuelas, colegios, internados, asilos, dormitorios, comedores públicos, establecimientos de reeducación, de readaptación y terapia social. Tenía encomendado también, la supresión de la mendicidad en todas sus formas. Pero los problemas sociales no se resuelven reformando la administración pública, ni creando nuevos órganos estatales, sino transformando la sociedad.<sup>8/</sup>

Para 1935, se habían establecido 50 centros y brigadas ambulantes de higiene rural, se crearon también centros de higiene infantil. Para atender a la población indígena se creó el Departamento de Asuntos Indígenas "como órgano específico que examine sus problemas y busque la manera más adecuada para solucionarlos, especialmente los que se derivan de su situación de miseria y aislamiento".<sup>9/</sup>

A través de la Dirección General de Cooperativas y Comercio de la Secretaría de la Economía Nacional, el Estado interve

nía organizando a los trabajadores en cooperativas, paliando - así la pauperización de las clases explotadas. Para 1936, esta Dirección había autorizado 324 cooperativas de consumo, 229 de productores, 128 mixtas y un total de 35,224 asociados.

El 18 de febrero de 1935, "se creó un sistema de crédito-popular, de fácil alcance para las clases sociales de pequeña-capacidad económica".<sup>10/</sup> Para junio de ese año, había organizadas 33 uniones de crédito popular con 5,933 socios y un capital de \$391,835.00. Para 1938 el total de las inversiones en este rubro eran de \$1'050,000.00.<sup>11/</sup>

La administración pública también desarrolla instituciones que se encarguen de realizar servicios públicos, que en alguna forma tratan de compensar la enorme deficiencia de los salarios de las clases trabajadoras. Ejemplo de esto, es la tarea realizada por el Banco Urbano, decía el Presidente Cárdenas en su informe de 1936, "Numerosos centros poblados han obtenido que el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Sociedad Anónima, ejecute las obras necesarias para la introducción de agua potable y para la construcción de drenajes, de rastros y mercados, y en aquéllas poblaciones en las que por notoria insuficiencia de ingresos de la administración municipal no es posible emplear el crédito con los propósitos-enunciados..."<sup>12/</sup>

Según Roger D. Hansen, del total de los gastos del presu-

puesto del sexenio, el 18.3% correspondía a lo erogado para -- cuestiones o funciones sociales.<sup>13/</sup> En esta forma, alrededor de 512 millones de pesos dan testimonio de la labor cardenista en la política tutelar. Sin embargo, ninguna administración - pública capitalista, así destine mayores cantidades que las an teriores, podrá suprimir la mendicidad o el pauperismo sin que se alteren las relaciones de producción, porque "abolir el pauperismo es abolir el trabajo asalariado; abolir el trabajo asa lariado es abolir la explotación y, por tanto, abolir el capitalismo".<sup>14/</sup>

## N O T A S

## LA POLITICA LABORAL

1. "El populismo ha sido, en el fondo, una solución contra-revolucionaria, una solución que impidió llevar a cabo -- transformaciones radicales en la estructura económica y social de México; pero fue, sobre todo, una forma de manipular a las masas para lograr un desarrollo capitalista del país mediante la aceptación y promoción limitadas de las demandas y aspiraciones de esas mismas masas". A. -- Córdova, "La formación del poder...", p. 74.
2. Para más detalles sobre las funciones de este departamento, véase José Mijares Palencia, "El Gobierno Mexicano, -- su organización y funcionamiento", pp. 109-112.
3. Arnaldo Córdova, "La ideología de la Revolución..." p. -- 263.
4. Arnaldo Córdova, ídem, pp. 235-236. "En todas estas previsiones (las del artículo 123 constitucional) está presente el Estado, ya englobando en su reglamentación jurídica las relaciones y los conflictos entre las dos clases, ya presidiendo el desenvolvimiento de tales relaciones y conflictos. Faltaba solamente que obreros y patronos se desarrollaran y se fortalecieran como clases para que la Constitución encontrara su plena aplicación. En -- ello, el Estado llegaría a cobrar un papel director, pues tenía el interés y el suficiente poder para evitar que -- trabajadores o empresarios lo hicieran por su cuenta o -- por fuera del orden constitucional".
5. Arturo Anguiano, op.cit., p. 21; para una descripción más detallada ver las páginas 11 a 33.
6. Idem.
7. Vicente Fuentes Díaz, "Ascenso y Descenso revolucionarios bajo Cárdenas", pp. 29 y 30.



8. Véase, Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", p. 119. Vicente Fuentes Díaz, op.cit., pp. 40-49. A. Córdova, "La Política de masas...", pp. 123-135 y 146-151.
9. Goodspeed, op.cit., pp. 117 y 118. Estas cifras según el autor, no son del todo correctas, se citan con el fin de indicar la tendencia de la arbitración gubernamental.
10. "México a través...", Tomo 14, pp. 66 y 67.
11. Arturo Anguiano, op.cit., p. 76.
12. "México a través...", Tomo 14, p. 66.
13. Idem, p. 68; Hay que recordar que durante el Gobierno de Obregón, dada la situación precaria del país, se reducían los sueldos de los trabajadores a casi la mitad y en algunos casos tenían que compartirlos con sus jefes, esperando resarcirse algún día a costa del público. Goodspeed, op.cit., pp. 49-67.
14. Wendell Karl Gordon Schaeffer, "La Administración Pública Mexicana", p. 267.
15. Citado por Arnaldo Córdova, "La política de masas...", p. 129.
16. Goodspeed, op.cit., p. 118.
17. "México a través...", Tomo 14, p. 72.
18. José Fernández Santillán, op.cit., p. 29.
19. A. Córdova, "La política de masas...", p. 70. "Ninguna organización sindical sujeta a políticos facciosos o a dirigentes corruptos podía ser capaz de movilizar eficazmen

te a los trabajadores por sus demandas y menos aún de controlarlos cuando se tratara de llevarlos a prestar apoyo al gobierno en sus proyectos de reforma. Lo que Cárdenas deseaba no era una organización servil que se limitara a corear o aplaudir al gobernante, entregándole a la clase-trabajadora atada de pies y manos sino una organización - combativa, capaz de defender a sus agremiados y lanzarlos con entusiasmo a la lucha por sus reivindicaciones. No - quería esclavos, sino aliados y sabía que para convertir a los trabajadores en aliados del gobierno revolucionario, primero había que darles la oportunidad de sentirse dignos en la lucha y en la victoria contra sus enemigos de - clase".

20. Arturo Anguiano, op.cit., p. 78.

## LA CREACION DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA

1. Para más detalles véase, A. Córdova, "La Política de masas...", pp. 77-92; Vicente Fuentes Díaz, op.cit., pp. 49-54; Octavio Rodríguez Araujo, op.cit., pp. 30-34 y -- Goodspeed, op.cit., p. 117.
2. Arnaldo Córdova, op.cit., p. 132.
3. Idem, p. 148.
4. Idem, pp. 164 y 165.
5. Idem, p. 175.
6. Idem, p. 161.

## LA POLITICA EDUCATIVA. EDUCACION SOCIALISTA

1. Goodspeed, op.cit., p. 75.
2. "México a través...", Tomo 11, pp. 228 y 229, subrayado - nuestro.
3. William C. Townsend, "Lázaro Cárdenas, demócrata mexicano", pp. 75 y 76.
4. Para más detalles véase, Shulgovski, op.cit., pp. 146-149.
5. "El Maestro rural", Tomo VI núm. 1, 1° de enero de 1934,- p. 31; citado por A. Córdova en "Los maestros rurales en el Cardenismo", p. 80.
6. Para más detalles véase, José Mijares Palencia, op.cit.,- p. 100.
7. Cifras tomadas de, "México a través...", Tomo 11, p. 240- y José Mijares Palencia, op.cit., p. 100. Aunque Goodspeed, hace la aclaración de que no son muy correctas, se citan para hacer notar la tendencia del gobierno cardenista.
8. Mijares Palencia, op.cit., p. 101.
9. Idem, p. 104.
10. Idem, p. 102.
11. Idem, pp. 106-107.
12. Nathaniel y Sylvia Weyl, "La reconquista de México, los días de Lázaro Cárdenas", pp. 298-299.

13. "México a través de...", Tomo 5, Vol. IV, p. 123.
14. Arturo Anguiano, op.cit., p. 85.
15. Op.cit., p. 301.
16. "Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana", Tomo III, p.-112.
17. Arturo Anguiano, op.cit., pp. 85-86.
18. Véase, "México a través de...", Tomo 5, Vol. 4, pp. 116-117.
19. Goodspeed, op.cit., p. 116.
20. José Fernández Santillán, op.cit., p. 31.

## LA POLITICA AGRARIA DEL CARDENISMO

1. Al respecto pueden verse: Arturo Anguiano, op.cit., pp. - 94-98; Octavio Ianni, "El Estado capitalista en la época de Cárdenas", especialmente capítulos V y VIII; y Roger - D. Hansen, "La política del desarrollo mexicano", capítu- los 2 y 3.
2. "El poder político de los Presidentes", p. 126. Subraya- do nuestro.
3. Raymond Vernon, "El dilema del desarrollo económico de Mé- sico", p. 67.
4. "México a 50 años de su revolución", citado por Octavio - Ianni, op.cit., p. 84.
5. Las cifras varían entre los diferentes autores y sus fuen- tes, véase por ejemplo: Historia General de México, Tomo 4, p. 133; Pablo González Casanova, "La Democracia en Mé- xico", p. 294; Roger D. Hansen, op.cit., pp. 46-47; "Méxi- co a través de los informes presidenciales", Tomo 15, pp. 87-102.
6. "México a través de los informes presidenciales", Tomo 15, p. 106.
7. "México a través...", Tomo 15, p. 107.
8. Para una relación más amplia de la labor legislativa, - - ídem, pp. 116-117.
9. Nathaniel y Sylvia Weyl, op.cit., p. 247 y ss.
10. "México a través...", Tomo 15, p. 111.
11. Mijares Palencia, op.cit., p. 113.

12. Idem, p. 113.
13. Idem, p. 114.
14. Idem, p. 115.
15. Idem, pp. 116-117.
16. Nathaniel y Sylvia Weyl, op.cit., p. 228.
17. Tzvi Medin, "Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas", p. 160.
18. Primer informe en, "México a través...", Tomo 15, p. 108.
19. Nathaniel y Sylvia Weyl, op.cit., p. 237.

## IA POLITICA TUTELAR Y ASISTENCIAL

1. "El Estado y la sociedad están, pues, relacionados por la administración pública; esta relación asume el doble carácter de ser, a la vez, de dominio y dirección. Por tanto, el Estado capitalista -que ha impuesto al poder ejecutivo por encima del legislativo- al entrar en relación -- con la sociedad civil, hace que el ejecutivo mismo establezca el enlace como dominación y, a la par, como dirección de la sociedad". Omar Guerrero, op.cit., p. 262.
2. Idem, p. 272.
3. Idem.
4. "Entre las funciones de dominación política encontramos - seguridad y orden públicos, defensa, policía, justicia, - relaciones exteriores, etc. Entre las funciones de dirección administrativa: salud pública, asistencia, protección al salario, seguridad social, etc.", idem, p. 273.
5. Idem, p. 272.
6. Oficina de Previsión Social. "Corresponde a esta oficina lo relativo a higiene del trabajo ... organización de los seguros sociales, seguridad en el trabajo, aplicación de los reglamentos de seguridad y previsión de accidentes... coordinación de las investigaciones sobre el costo de la vida". Oficina de Higiene Industrial, "La misión de esta oficina es la de prestar ayuda efectiva a los trabajadores que tienen necesidad de presentar demanda por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales...", Mijares-Palencia, op.cit., p. 110.
7. Mijares Palencia, op.cit., p. 121, subrayado nuestro.
8. "Los problemas sociales, la miseria, la incapacidad de -- compra del obrero y otros más, no serán resueltos por el Estado ni por su administración. La razón política es in -- suficiente para suprimir los males sociales; la adminis--



tración pública es incapaz de resolver los problemas sociales. Estos no se solucionan sino reformando la sociedad, transformando las condiciones de la vida privada entre intereses generales e intereses particulares; en fin, superando la división del Estado y la sociedad". Omar -- Guerrero, op.cit., p. 285.

9. "México a través...", Tomo 5, Vol. 4, informe de 1940.
10. Informe de 1935, en "México a través de...", Tomo 4, Vol. 2, p. 508.
11. "México a través de ...", op.cit., p. 531.
12. Idem.
13. Roger D. Hansen, op.cit., p. 92.
14. Omar Guerrero, op.cit., p. 274.

CAPITULO III

EL NACIONALISMO. LA ADMINISTRACION  
PUBLICA EN LA ECONOMIA

Como ya señalamos, la Revolución Mexicana se había propuesto reorientar y revitalizar las relaciones de producción capitalistas. En esta forma el nacionalismo se presenta como un proyecto de desarrollo ligado fuertemente a los compromisos sociales y reconsiderando la relación de dependencia.

Para dinamizar las relaciones de producción el Estado mexicano primero impuso su hegemonía y creó la estabilidad política nacional, en segundo lugar, otorgó ciertas concesiones a los grupos sociales más marginados, y en tercer lugar, el Estado se da a la tarea de organizar a las clases fundamentales y, en general, a toda la sociedad. Además de organizar a las clases fundamentales les enseña el papel que deben realizar en la sociedad y ensaya así la fórmula de conciliación, de colaboración de clases. Así el Estado indica cuál es el proyecto de desarrollo y cómo estarán dirigidos los esfuerzos a lograrlo, esto es, a realizar la industrialización. De ello da cuenta la acción estatal dirigida a crear la infraestructura física necesaria como la energía eléctrica, el petróleo, la construcción de caminos, agilizar las comunicaciones, la ampliación de los ferrocarriles, el fortalecimiento del sistema financiero - estatal fuente monetaria para la burguesía nacional, etc.

Todas las condiciones y acciones para modernizar el capitalismo nacional hasta el gobierno cardenista no se había terminado y algunas ni siquiera iniciado. Toca el mérito a la ad

ministración cardenista de sentar las bases sobre las que el "edificio industrial" se levantaría. En esta forma, con el régimen cardenista, el nacionalismo persiguió dos objetivos primordiales: uno, lograr el establecimiento de la industrialización como el proyecto nacional de desarrollo económico, con la colaboración de las clases sociales para su realización. Segundo, la reconquista de la propiedad originaria de la Nación de los recursos naturales y lograr atenuar la relación de dependencia.

Este nacionalismo "cardenista" estuvo fundamentado, principalmente, en el famoso Plan Sexenal, que no sólo era un brillante documento ideológico; sino que además contenía todo un programa de construcción económica y social para la Nación en el cual, también, el afán reivindicativo para las masas populares era altamente significativo.

Dicho Plan constituía "un solemne compromiso ante la Nación de desarrollar una política social, económica y administrativa, capaz de traducir en hechos los postulados que se proclamaron en los años de la lucha armada".<sup>1/</sup>

La tesis sobre la que se basaba el Plan Sexenal es la siguiente: "el Estado Mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir, franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente acti-

vo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país;-  
no un mero custodio de la integridad nacional de la paz y el -  
orden públicos".<sup>2/</sup>

La Comisión Dictaminadora del Plan Sexenal afirmaba que -  
el intervencionismo del Estado era coherente con las condicio-  
nes reales de la economía y las necesidades nacionales. En el  
Plan se enmarcaban dos grandes normas que habrían de subordi--  
nar la actividad reguladora del Estado, la norma jurídica y la  
norma técnica. La primera, porque la intervención del Estado-  
se efectuaría siempre conforme a derecho. La segunda, porque-  
el Estado actuaría en la medida en que lo reclamaran las nece-  
sidades de la sociedad.

El Plan Sexenal proponía "el planteo de una política eco-  
nómica nacionalista (que) deberá hacerse en forma tal, que no  
de origen al aislamiento de nuestro país, sino que implique so-  
lamente una revisión cuidadosa de nuestras actividades en mate-  
ria de comercio exterior y una revisión también del régimen de  
nuestra producción sobre la base de que predomine el interés -  
nacional".<sup>3/</sup>

En conformidad con este postulado el Plan proponía, entre  
otras acciones, la regulación y el control de la explotación-  
de los recursos naturales para que el país obtuviese la mayor-  
participación de ello, impulsar la importación de maquinaria -  
destinada a las industrias agrícolas o de transformación y de

máquinas herramientas, que la generación de energía eléctrica fuera incrementada para la creación de nuevos centros industriales, construcción de sistemas de riego, activar las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, la creación de caminos, carreteras y vías férreas; finalmente, la intervención del Estado coordinando a fabricantes, comerciantes y consumidores para "reducir las perturbaciones y los desajustes de la economía del país".<sup>4/</sup>

La Secretaría de la Economía Nacional se encargó, con el auxilio de los organismos paraestatales, de la promoción, regulación y control de las actividades económicas. Dentro de las oficinas que formaban esta Secretaría destacaron:

El Departamento de Propiedad Industrial<sup>5/</sup> que se dividía en cuatro secciones: patentes, marcas, estadística y estudios técnicos; se concretaba a regular el ejercicio de los derechos exclusivos en materia de patentes y marcas. "El Departamento de la Propiedad Industrial, en la concesión de los derechos de exclusividad, reduce la extensión de los mismos hasta el límite compatible con los derechos de la colectividad". Además ponía a disposición del público en general las patentes nacionales y extranjeras que habían caído en dominio público, "con el fin de estimular el desarrollo de la industria y comercio nacionales".

El Departamento de Control Eléctrico,<sup>6/</sup> que tenía a su --

cargo resolver los problemas relacionados con la generación y distribución de energía eléctrica. Las secciones más importantes de este departamento fueron la sección de tarifas y contratos, la sección de planeación y la sección de concesiones. La primera, se encargaba de la elaboración y fijación de tarifas, aprobación de contratos generales y especiales que celebraban usuarios y empresas y tenía la autoridad necesaria para regular a todas las empresas de energía eléctrica existentes en la época. La sección de planeación, estaba encargada de planear el desarrollo de la electrificación. En unión con la División de Cooperativas, creaba cooperativas de consumidores y de productores de energía eléctrica. Finalmente, la sección de concesiones, tenía la misión de otorgar los permisos correspondientes a las plantas termoeléctricas que desearan establecerse en el país. En coordinación con la Secretaría de Agricultura y Fomento autorizaba la instalación de plantas hidroeléctricas.

Otro departamento destacado lo fue el de Industrias. Este departamento tenía el control y fomento de las industrias de transformación y procuraba orientar para que el país produjera lo que habría de consumir dentro de un equilibrio económico. Entre las secciones principales se contaban la de Organización y la de Industria Típica y Doméstica. La primera estudiaba en conjunto la industria y proponía las medidas necesari-

rias para lograr el desarrollo de la industria sin que se afectara el país. La segunda, se proponía establecer las medidas necesarias para su preservación y desarrollo, ya que, se pensaba, este tipo de industria era una de las fuentes principales de sostén de los indígenas.<sup>7/</sup>

El Departamento del Petróleo,<sup>8/</sup> tenía cuatro secciones, - trabajos petroleros, concesiones, investigación, información y propaganda, y catastro cartografía y dibujo. Hasta la expropiación petrolera el departamento se encargaba de tramitar y - estudiar toda clase de concesiones, despachaba lo relativo a - trabajos como oleoductos, gasoductos, refineries, etc. La actividad más importante era el estudio económico, político y social de la industria petrolera, finalmente, llevaba el registro de la propiedad petrolera en la República.

El Departamento de Minas, realizaba estudios técnicos y - económicos sobre la explotación de minas, investigación de recursos minerales bajo un criterio industrial y comercial, registro de concesiones, etc.<sup>9/</sup>

Pero quizá la oficina más destacada fue la Dirección General de Cooperativas y Comercio.<sup>10/</sup> Esta dirección contaba con dos divisiones, la de Cooperativas y la de Comercio. La división de cooperativas estaba integrada con tres secciones, propaganda, técnica, e inspección. La primera se encargaba de - instruir a los obreros y les explicaba los beneficios del coo-



perativismo y cómo organizarse en cooperativas. La segunda -- sección, estudiaba las bases constitutivas de las cooperativas para dar su autorización legal y vigilaba que efectivamente es tuvieran constituidas por obreros y campesinos. La de inspección tenía como encargo el estudiar y resolver los conflictos -- que se presentan entre las cooperativas y entre éstas y los -- sindicatos. Asimismo vigilaba los manejos financieros de las -- cooperativas.

Para 1936 se habían autorizado 324 cooperativas de consu- mo, 229 de productores y 128 mixtas, con un total de 35,224 -- cooperativas.<sup>11/</sup>

En la División de Comercio, organizada con cinco seccio-- nes, sobresalieron la de organización comercial, técnica y de transportes y aranceles. La de Organización Comercial tenía a su cargo la supervisión sobre las cooperativas comerciales y -- sus relaciones económicas en el interior y con el exterior. -- La técnica, vigilaba el comercio interno para evitar precios -- excesivos en los artículos de primera necesidad, concentracio- nes, acaparamientos y monopolios de los mismos, vigilaba tam-- bién el comercio exterior para evitar exportaciones de alimen- tos necesarios en el país.

La sección de transportes y aranceles tenía a su cargo -- las tarifas y derechos de importación y exportación tratando -- de beneficiar a los productores mexicanos.

Con esta estructura administrativa la Secretaría de la -- Economía Nacional participó vigorosamente en las actividades - económicas.

Ahora bien, el gobierno del general Cárdenas realizó dos- acciones fundamentales para el desarrollo económico, reafirman- do así el papel del Estado como promotor y conductor de la Eco- nomía, Financiamiento e Infraestructura.

#### FINANCIAMIENTO

El gobierno cardenista se da a la tarea de fortalecer el sistema financiero estatal, que sería el venero monetario para el financiamiento industrial y para acelerar la formación y -- acumulación de capital. Además este sistema prestaría el apo- yo indispensable a las diversas áreas que se habrían de crear- o reorientar.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargó de planear, coordinar, controlar y dirigir toda la actividad fi- nanciera.

Dentro de la Secretaría de Hacienda, la Dirección Gene- - ral de Crédito<sup>12/</sup> se constituyó, quizá, como la de mayor impor- tancia, debido a los asuntos de su competencia. Esta Direc- - ción era el organismo que auxiliaba al Secretario para la rea- lización del plan financiero del gobierno cardenista. Este or- ganismo constituía el puente que unía al gobierno federal con-

el Banco de México. "En materia de bancos y moneda es el conducto por el cual se formulan los estudios y se dictan las medidas de carácter legal o administrativo, para el funcionamiento eficiente de las instituciones de crédito, considerando bajo esta acepción a las instituciones de crédito, nacionales, y las instituciones privadas de crédito, sus auxiliares y a las sucursales de instituciones o bancas extranjeras".<sup>13/</sup>

La Oficina de Deuda Pública se encargaba de atender los compromisos de pago a cargo del Estado, dentro o fuera del país.

A través de las Oficinas de Seguros y Fianzas, de Pensiones, se tenía la competencia para propugnar el desarrollo del seguro en México disponiendo de los medios legales necesarios. A través de Pensiones, la Dirección atendía todos aquellos aspectos relativos a las pensiones de los trabajadores públicos.

La Dirección General de Bienes Nacionales tenía, entre otras, tres actividades sobresalientes: se encargaba de las nacionalizaciones administrativas, administraba y conservaba estos bienes; y realizaba investigaciones sobre pedios que presumiblemente eran nacionalizables.<sup>14/</sup>

Importante apoyo brindó a todas las actividades de la Secretaría el Departamento Técnico Fiscal, que realizaba tres tareas fundamentales: Estadística, Investigaciones Económicas, y Legislación y Consulta.

Si la Secretaría de Hacienda era el cerebro del sistema financiero, el Banco de México constituyó la columna vertebral del mismo.

El Banco de México, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional, se constituyó en 1925, con un capital social de 100 millones oro, para encargarse de las actividades siguientes: emitir billetes, acuñar moneda, regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, actuar como agente financiero del Gobierno Federal, etc.<sup>15/</sup> Sin embargo, hacia 1931 se hablaba de que el banco no había regulado la circulación monetaria, ni organizado el crédito nacional como se esperaba. Además que parecía haber mantenido una postura encontrada con la banca privada y esto había impedido que se alzara como una verdadera institución central reguladora de la banca.

Para 1932 se reorganizó al banco y se le restringieron -- sus actividades comerciales, para limitar sus funciones a las de banca central. De 1933-36 se contempla la iniciación de -- una auténtica política central en cuestiones bancarias.<sup>16/</sup>

"Durante los años treinta por diversas razones las operaciones del Banco de México aumentaron en forma gradual. Debido al intenso programa de obras públicas y a las expropiaciones, los créditos e inversiones del banco aumentaron pronto, -- con el consiguiente aumento del volumen de billetes en circula

ción. También se le requirió para que ayudara a establecer -- otros bancos gubernamentales, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal y la Nacional Financiera, ... los bancos nacionales -- se han dedicado a las nuevas formas de crédito que demandan -- las condiciones sociales y económicas de la nación. El problema de coordinar los dos sistemas, problema que habrá que afrontar en definitiva, parece corresponder a las actividades del Banco de México".<sup>17/</sup>

En 1936 el capital suscrito del banco era de \$34'309,600.00, en 1940 aumenta a \$37'213,000.00. Las reservas eran - - - - \$11'360,276.00 y aumentan a \$18'572,539.00. Por su parte las utilidades líquidas en el mismo lapso aumentaron de \$2'651,437.00 a \$3'953,733.00.<sup>18/</sup>

Según Patton Glade, el Banco de México empezó con un doble propósito, el de llenar los vacíos y deficiencias del medio financiero mexicano; y el de implantar la organización y el control centralizado del Gobierno para el sistema bancario.

"Tal vez sea más exacto decir que el Banco de México, el pivote de la política económica nacional, es un organismo social técnicamente eficiente, bien adaptado a las exigencias de las actividades mecanizadas de la comunidad, que de manera directa pone en ejecución una gran variedad de soluciones relativas al desarrollo económico y tecnológico..."<sup>19/</sup>

Los bancos agrícolas constituyeron la parte del sistema -

financiero dedicada a la atención de las actividades agropecuarias. Estos bancos fueron el Nacional de Crédito Ejidal y Nacional de Crédito Agrícola.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal se creó en diciembre de 1935, facultado para realizar operaciones de crédito con -- los ejidatarios. Se organizó con un capital de 120 millones. -- "El Banco Nacional de Crédito Ejidal se encargó del crédito a los ejidatarios a fin de que orientaran su producción por los cauces económicos que aseguran mayor costeabilidad. El Banco corregiría la libre y desordenada elección de cultivos. A través de esta institución se organizó la primera explotación colectiva agrícola del país, así como la construcción del ingenio azucarero ejidal de Zacatepec, Morelos".<sup>20/</sup>

Por su parte el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A., fundado en 1926, quedó encomendada la función de -- atender los créditos para los pequeños agricultores, fomentar el crédito ganadero, y la trascendente misión de administrar los sistemas de las tierras de riego, dedicándose a mejorar su funcionamiento ajustándolo a las tendencias de la política -- agraria.

En 1937, el presidente Cárdenas decía en su informe de gobierno: "El Banco Nacional de Crédito Agrícola ha continuado -- normalmente la distribución del crédito entre los pequeños y -- medianos propietarios agrícolas asociados, habiendo aumentado-

el número de los mismos en operación con el banco y las superficies de cultivos correspondientes. El capital del banco se ha incrementado en \$12'146,845.67. El Banco Nacional de Crédito Ejidal, recibió de septiembre de 1936 a agosto de 1937, además de las cantidades con que operó en la Laguna, la suma de -\$20'000,000.00 que ha distribuido en crédito entre los ejidatarios de todo el país".<sup>21/</sup>

La labor realizada por estas instituciones bancarias corresponden al proyecto cardenista de activar la economía agraria para que posteriormente se convirtiese en el soporte del desarrollo industrial. En este sentido, los bancos constituyeron fortísimas unidades interventoras y conductoras en la economía rural.

Para tener una idea del trabajo realizado por el Banco de Crédito Ejidal y el impulso dado a las sociedades de crédito, veamos lo que decía el Presidente Cárdenas en su informe de 1938. "En la comarca lagunera se organizaron 288 sociedades con 30,963 socios, agrupados en 17 jefaturas de zona; en Yucatán se organizaron 333 sociedades con 46,112 socios y se dió una nueva forma al Sistema Ejidal de la Península, constituyendo una sociedad civil con intervención del Gobierno del Estado para atender los problemas de crédito de los ejidos henequeneros; en el Yaqui, 13 sociedades con 1,995 socios; en Mexicali, 65 sociedades con 3,902 socios. Durante el ejercicio social -

anterior, el banco operó con todas las sociedades del sistema, mediante créditos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios, por valor de \$63'048,827.70 y durante el mismo periodo hizo recuperaciones de créditos concedidos con anterioridad por valor de \$22'300,811.66. La eficacia de la acción crediticia de la Institución se reflejó en el valor total de las cosechas obtenidas por las sociedades locales de crédito que en el periodo a que se refiere el presente informe ascendió a la cifra \$84'069,939,78 resaltando los cultivos de algodón, de maíz, de henequén, de alfalfa, de arroz y de trigo, en los que el banco y las sociedades ejidales controlan un volumen -- muy considerable de la producción nacional".<sup>22/</sup>

El total de las inversiones hechas por estos dos bancos durante el sexenio ascendió a \$190'211,000.14, correspondieron al Banco Ejidal la cantidad de \$149'582,332.32 y al Banco Agrícola y Ganadero \$40'628,667.82.<sup>23/</sup>

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., fue creado en 1933 con la finalidad de financiar el programa de construcción de edificios y de otras obras, así como participar en su planeación y ejecución.

En 1936 decía Lázaro Cárdenas, "Numerosos centros poblados han obtenido que el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Sociedad Anónima, ejecute las obras necesarias para la introducción de agua potable y para la construcción de



drenajes, de rastros y mercados, y en aquellas poblaciones en las que por notoria insuficiencia de ingresos de la administración municipal no es posible emplear el crédito con los propósitos enunciados, se han iniciado obras públicas de introducción de agua potable, efectuándose los gastos con cargo al fondo especial que con ese objeto el Gobierno de la República entregó a dicho banco en fideicomiso irrevocable".<sup>24/</sup>

Este banco también se dedicó a crear fideicomisos, en 1936 creó tres, uno para los salineros que trabajaban en cooperativas por la suma de \$720,000.00, otro por \$400,000.00, para financiar a los chicleros de Yucatán, Quintana Roo y Campeche, y el tercero por la cantidad de \$300,000.00 para la fabricación de tubos de asbesto-cemento. El total de las inversiones de este banco, durante el sexenio 1934-40, fue de \$11,253,118.95.<sup>25/</sup>

En materia de actividades comerciales el sistema financiero del régimen del General Cárdenas fue el pionero de actos que después otros gobiernos se encargaron de completar. Así el interés por el comercio llevó a que en la Ley de Secretarías de 1935, se creara la primera, "Junta Consultiva" de tratados de comercio con el exterior que funcionaría dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para completar los trabajos de esta Junta, en 1936, al anunciar su programa de gobierno, el General Cárdenas expresa-

ba: "Se fundará en los próximos meses un banco destinado a fomentar la exportación y que desempeñará las anteriores funciones de crédito y algunas otras conexas, tales como la administración de informaciones completas a nuestros exportadores - - acerca de los mercados internacionales, los precios, la clasificación de las mercancías y las formas aprobadas de presentación y embalaje y también el servicio de intermediación cuando fuere necesario".<sup>26/</sup>

El Banco Nacional de Comercio Exterior, que inició sus actividades el 2 de julio de 1937, tenía entre sus funciones, impulsar el comercio de importación y exportación, la organización de la producción de productos exportables y cuidar el mejoramiento de la calidad de éstos, eliminar los intermediarios y asegurar a los productores pagos más justos. El banco se organizó con un capital de \$6'242,800.00.

Para septiembre de ese mismo año, con el fin de que el -- banco pudiese encargarse de realizar las operaciones puramente crediticias, se creó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) que se encargaría de realizar las actividades comerciales encomendadas al banco.

El Presidente Cárdenas informaba en 1937, "El Ejecutivo -- estima que la organización del crédito en México debe responder a las necesidades de su expansión económica y a los propósitos que informan la política general del Gobierno, en forma-

tal, que el crédito adquiriera el carácter de un servicio social cuyos beneficios se extiendan a los productores más necesitados de la protección estatal y se distribuyan a través de nuevas fuentes de trabajo y de inversiones que proporcionen una utilidad general".<sup>27/</sup>

De acuerdo con estas ideas, ese mismo año se creó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, entre cuyos objetivos se encontraban el de dar un impulso decidido para la industrialización del país y el de otorgar créditos a las cooperativas y a las administraciones obreras.

Para 1938 el Banco Obrero, no solamente administraba el ingenio de Zacatepec, sino además otorgó créditos a 98 cooperativas y uniones de crédito en ramas tan diversas como transportes, minería, fabricación de calzado, cemento, cordelería, productos químicos, etc. Las uniones de crédito recibieron préstamos por un poco más de tres millones y las cooperativas por casi dos millones de pesos.

Empero el ejemplo representativo de la intervención estatal en el campo del financiamiento industrial, lo constituye la Nacional Financiera, S.A., creada en 1934, con el propósito de que se constituyera un mercado de valores y crear las oportunidades para que los depósitos inmóviles en los bancos se invirtieran sin temor.<sup>28/</sup>

Sin embargo, solamente se había dedicado a realizar inver

siones en hipotecas, y con bonos y acciones en menor escala. - No es sino hasta 1937 cuando empieza a realizar una fuerte incursión en el mercado financiero nacional, de tal suerte que - casi la totalidad de sus recursos se invirtieron en acciones - bancarias e industriales. A partir de ese momento NAFINSA fue tomando mayor fuerza, para convertirse, particularmente des- - pués de 1940, en el brazo derecho del Estado en la promoción y financiamiento industriales.<sup>29/</sup>

Con estas instituciones principales, estaba constituido - el dinámico sistema financiero del gobierno cardenista.

#### INFRAESTRUCTURA

Es bastante conocido que el desarrollo industrial finca - sus bases en financiamiento, fuentes de energía, petróleo, gas, carbón, agua, electricidad, vías de comunicación, obras mate- - riales, edificios, etc. El Estado mexicano en el régimen car- denista da un empuje muy importante a esta gigantesca labor: - la construcción de la infraestructura física para el desarro- llo industrial.

A nadie escapa, en nuestros días, la importancia de la -- "expropiación petrolera" (y el manejo estratégico de dicho - - energético), sin embargo, solamente mencionaremos aquí las pa- labras del General Cárdenas de su informe en 1938: "La situa- - - ción provocada por las compañías petroleras significó en la --

realidad el abandono de la explotación a que estaba dedicadas, la cual se considera por las leyes como de utilidad pública. - Como el evidente propósito de las empresas era el de hacer presión para continuar gozando de injustificables privilegios, - este abandono tuvo por objeto provocar la paralización de los medios de transporte, de las industrias y demás actividades -- económicas fundamentales del país, con los trastornos interiores consiguientes, a fin de que frente a este grave estado de emergencia, el gobierno transigiera, favoreciendo así los intereses de las compañías. Además, la actitud asumida por las empresas extranjeras imposibilitaba la defensa y la conservación de la riqueza contenida en los yacimientos petrolíferos, así como su aprovechamiento y debido desarrollo. Cualquiera de estas circunstancias hubiera bastado por sí sola -y con mayor razón la concurrencia de todas ellas- para que el gobierno se encontrara en la imperiosa necesidad de decretar la expropiación con la premura que el caso demandaba".<sup>30/</sup>

La expropiación petrolera trajo consigo la creación de un nuevo organismo del Estado. Petróleos Mexicanos, para "efectuar las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento. - Podrá también efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos, salvo lo que establezcan las disposiciones que sobre el particular se dicten, y tendrá facultades pa-

ra celebrar los contratos y actos jurídicos que se requieran - en el cumplimiento de sus fines".<sup>31/</sup>

Con la expropiación petrolera quedaba demostrada la capacidad de "colaboración" entre el Estado y las masas populares, para lograr reivindicaciones de las riquezas nacionales y de enfrentar, también a las fuertes presiones de algunas potencias extranjeras y de poderosas compañías transnacionales; además de manifestar "la unidad nacional" en torno a un proyecto de desarrollo común. De tal suerte que el Presidente Cárdenas manifestaba: "El Ejecutivo a mi cargo tiene la satisfacción de declarar ante el Honorable Congreso de la Unión, que con la actitud disciplinada y de franca colaboración de los trabajadores petroleros y el empeño y cuidado llenos de patriotismo que está poniendo la Gerencia, el Consejo y los técnicos, ha sido posible encauzar en poco tiempo las actividades de la industria petrolera, demonstrando así que los trabajadores y técnicos mexicanos cuentan con la capacidad suficiente para asumir, en unión del Gobierno, la responsabilidad que esta importante industria representa para el país, la que habrá de alcanzar seguramente, un gran auge para beneficio de toda la Nación".<sup>32/</sup>

La producción petrolera en 1921 alcanzó 193 millones de barriles, en 1937 bajó a 47 millones y en 1938-39 la producción llegó apenas a 38.5 millones de barriles. En los años de 1938 a 1940 los gastos en actividades de exploración aumenta--

ron a 9 millones y los gastos de perforación fueron 21 millones. En este periodo (1938-40) hubo una contracción importante en la producción de petróleo refinado, en la producción de gasolina y en otros productos derivados. Empero, aunque la producción total de petróleo y sus derivados se redujo, el consumo interno aumentó debido al establecimiento de nuevas fábricas, al mayor número de automóviles, etc.<sup>33/</sup>

"Durante la administración de Cárdenas habían ido creciendo tres fuerzas, y su impacto combinado y sincronizado habría de romper la dominación económica de las compañías petroleras. Estos movimientos eran el nacionalismo, el antimperialismo y el sindicalismo".<sup>34/</sup>

En materia de energía eléctrica el plan sexenal estipulaba dos condiciones bajo las cuales se regularía esta industria básica: "1. El suministro de energía eléctrica se hará a un precio de tal manera reducido, que las empresas de producción agrícola o industrial funcionen y se desenvuelvan por la energía eléctrica y no para la energía eléctrica. 2. Que el sistema de distribución de dicha energía se ramifique en nuestro territorio, de modo que desarrolle los núcleos regionales productores y haga posible la formación de nuevos centros industriales".<sup>35/</sup>

En esta forma el Plan Sexenal plasmaba la necesidad de orientar la generación y distribución de la electricidad de

acuerdo a intereses nacionales bajo el control y la dirección-estatales.

Ya desde 1933, se habían hecho los primeros intentos por fundar el organismo público para la organización del sistema nacional de energía eléctrica. Pero no es sino hasta 1937 en que se crea la Comisión Federal de Electricidad. Ese mismo -- año el Presidente Cárdenas informó:

"La necesidad de contar con mayor cantidad de energía - - eléctrica y de bajar las tarifas para que se facilite el des- arrollo industrial, ha obligado al gobierno a crear la Comi- - sión Federal de Electricidad, que plantee y resuelva la insta- lación de nuevas plantas en distintos lugares del país".<sup>36/</sup>

En esta forma, el control superior de toda la industria - eléctrica recaía en la Comisión Federal de Electricidad que -- trabajaría en coordinación con la Dirección General de Electri- cidad de la Secretaría de la Economía Nacional.

En 1933 la producción nacional de energía eléctrica era - de 1'528,557 (millones de Kwh) la importación neta 22,812; pa- ra 1937 la producción nacional fue de 2'479,942 y la importa- ción de 19,426. En 1939 la producción fue de 2'462,010 y la - importación de 18,752.<sup>37/</sup>

Hay que hacer la aclaración que en los primeros años de - la Comisión Federal de Electricidad sólo un mínimo porcentaje-



de la capacidad total era producto de la Comisión. Es hasta - los años 1950-60 que la Comisión Federal de Electricidad - toma un dominio indiscutible en esta industria básica.

En materia de comunicaciones y de obras públicas la administración del General Lázaro Cárdenas realizó también, una gigantesca labor imprimiendo un sello muy especial a sus realizaciones en esta área: la integración nacional, de acuerdo a lo establecido por el Plan Sexenal.

"Cárdenas emprendió toda una política de integración y desarrollo nacional a partir del incremento de vías de comunicación y de la instalación de una amplia red de telégrafos y - correos. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue el vértice de esta política. La participación estatal, en este sentido, iba a fondo, pues se consideraba indispensable para el logro de los grandes objetivos de las reformas sociales y del desarrollo nacional, contar con una infraestructura económica poderosa".<sup>38/</sup>

El Ingeniero Azuara Salas, dice al respecto: "Con ella -- (la infraestructura), no solamente se trata de contribuir al incremento de la productividad o al mejoramiento de los niveles de vida o bienestar sino que va más allá, va a la integración del territorio patrio para formar un espíritu de unidad nacional".<sup>39/</sup>

Del trabajo realizado en este campo, dan fe los datos si-

guintes. De 1934 a 1940, se hicieron localizaciones de caminos en 1,564 Kms., terracerías en 959, revestimientos en 1,546 y petrolización en 2,008 Kms. en la red nacional; en unión con los estados, 7,044 Kms. de localización, 4,595 de terracerías, 4,927 de revestimientos y 1,436 de petrolización. En caminos se invirtieron, durante todo el sexenio \$219'741,107.25. En ferrocarriles se invirtieron \$91'174,256.98. Para obras de irrigación \$160'319,281.25. En abastecimientos de aguas potables \$6'611,139.98. En saneamiento de puertos \$977,161.00. Para obras marítimas el total de la inversión fue de - - - \$28'366,441.87, mientras que en obras hidráulicas el monto ascendió a \$33'048,105.44. En campos experimentales y servicios para el fomento de la producción agropecuaria \$18'698,160.84, y finalmente, en plantas eléctricas se hizo una inversión de - - \$20'325,654.10.<sup>40/</sup>

La dimensión de la actividad cardenista en cuanto a infraestructura tiene su lugar especial en la historia nacional - - puesto que solamente es comparable a la suma de los anteriores esfuerzos.<sup>41/</sup> Esto, dicho en otras palabras, equivale a casi el 18% del total del presupuesto del sexenio cardenista, es decir, \$579'261,308.71.

## N O T A S

1. México a través de los ...", Tomo 5, Vol. 4, p. 167.
2. Idem, p. 168. Subrayado nuestro.
3. Idem, p. 182.
4. Idem, p. 183.
5. Mijares Palencia, op.cit., pp. 68-70.
6. Idem, pp. 72-73.
7. Idem, pp. 73-74.
8. Idem, p. 74.
9. Idem, pp. 74-75.
10. Idem, pp. 75-76.
11. Idem, p. 76.
12. "La Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está integrada por cuatro oficinas, encargadas del despacho de los asuntos de su competencia:
  - Ofician de Bancos y Moneda.
  - Oficina de Deuda Pública.
  - Oficina de Seguros y Fianzas, y
  - Oficina de Pensiones". Mijares Palencia, op.cit., p.44.
13. Idem.

14. Idem, p. 45.
15. véase "Ley de creación del Banco de México", en "México a través..."
16. "En uso de las facultades que se sirvió concederme el Congreso de la Unión y persuadido de la conveniencia de someter a una completa revisión el Estatuto Legal del Banco de México, el Ejecutivo de mi cargo expidió recientemente una nueva Ley Orgánica del propio Banco, precedida de una amplia exposición de motivos. Al definir los objetos del Banco, la nueva ley coloca en primer término el que consiste en regular la emisión y circulación de moneda, los cambios sobre el exterior y el mercado de dinero, reiterando así la preferencia y prioridad de su función sobre los demás que se enumeran en el mismo texto legal... La nueva ley robustece la posición del Banco de México como Banco Central, limitando la esfera de su actividad a las operaciones propias de su objeto y dando mayor realce a su autoridad", "México a través...", Tomo 4, Vol. 2, p. - 514.
17. W. Patton Glade, op.cit., p. 399.
18. Fuente: Anuario Financiero de México, Vol. XI, citado por Patton Glade.
19. Patton Glade, op.cit., pp. 401-402.
20. "México a través...", Tomo 6, p. 50.
21. "México a través...", Tomo 15, p. 111, subrayado nuestro.
22. "México a través...", Tomo 4, Vol. 2, p. 534, subrayado - nuestro.
23. Idem, p. 559.
24. Idem, p. 518.

25. Idem, p. 559.
26. "México a través...", Tomo 5, Vol. 4, p. 129.
27. Idem, p. 138, subrayado nuestro.
28. Idem, p. 48.
29. En efecto, a partir de 1937 la Nacional Financiera fue adquiriendo mayor capacidad participativa e interventora, en especial a raíz de que se inaugura en 1940 el proyecto económico del "desarrollo industrial". (Para una explicación amplia de los modelos de desarrollo del gobierno nacional y su relación con el cambio y adecuación del aparato administrativo, puede consultarse el trabajo del Mtro. José Fernández Santillán, op.cit., capítulo I y II). Baste como ejemplo lo siguiente, después de su reorganización en 1940 su capital se elevó a 20 millones, para 1947 ascendió a 100 millones. Las utilidades que en 1936 fueron \$407,500.00, en 1954 aumentaron a 24 millones. Para más detalles puede verse, W. Patton Glade, op.cit., pp. 413-417.
30. "México a través...", Tomo 4, Vol. 2, p. 537, subrayado nuestro.
31. Artículo 2º del Decreto de Creación, en "México a través...", Tomo 5, Vol. 4, p. 317.
32. Idem, p. 148, subrayado nuestro.
33. William Patton Glade, op.cit., pp. 437-438. En 1945 la producción aumentó a 41 millones de barriles. Las inversiones en actividades de perforación aumentaron a 26 millones; la capacidad de refinación, que en 1938 era de 120 mil barriles diarios, en 1945 llegó a 167 mil.
34. Nathaniel y Sylvia Weyl, op.cit., p. 279.

35. "México a través...", Tomo 5, Vol. 4, p. 183.
36. Idem, Tomo 6, p. 51, subrayado nuestro.
37. Para mayores datos véase, William Patton Glade, op.cit., - p. 452, cuadro reproducido de datos de la Comisión Federal de Electricidad.
38. José Fernández Santillán, op.cit., p. 32.
39. Eduardo Azuara Salas, "las obras de infraestructura del - Gobierno Cardenista", en Acción y Pensamiento vivos de Lázaro Cárdenas, p. 245.
40. Para mayores datos véase, "México a través...", Tomo 4, - Vol. 2, pp. 556-559.
41. Eduardo Azuara, op.cit., pp. 227-253.

## CONCLUSION

## A MANERA DE CONCLUSION

La Revolución Mexicana que tuvo como motivación fundamental encaminar las relaciones de producción hacia un capitalismo industrial y financiero obligó al Estado a reorientar e impulsar las relaciones productivas. La Gran Depresión de 1929- obliga al Estado mexicano a la "administración global" de la sociedad. En el gobierno cardenista (en donde, dicho sea de paso, la centralización administrativa llega a una expresión notable) la mano de la administración pública se manifiesta en los más variados ámbitos de la sociedad: carreteras, agua, -- electricidad, salubridad pública, seguridad e higiene industriales, asistencia social, educación, deportes, etc.

Las condiciones internas y externas le permiten al gobierno cardenista trazar los que, a mi juicio, fueron los objetivos fundamentales de la gestión:

- Consolidar al régimen posrevolucionario y su administración.
- En el plano político, llevar al seno del Estado, bajo la tesis de "conciliación de clases" los conflictos y demandas de la fuerza de trabajo y del capital articulándolas con enorme éxito. (La política laboral, la reforma agraria).
- En el plano económico, establecer los fundamentos para-



el despegue del desarrollo industrial. (Construcción de la infraestructura).

Se establecen además, objetivos secundarios que permiten fortalecer y apuntalar los postulados fundamentales, como:

- Satisfacer algunas demandas de las masas populares que no habían sido atendidas debidamente desde el movimiento revolucionario. (Tierra, educación, salarios).
- Destierro de la política individualista, adecuándola a política de organizaciones lo que permitió una participación más amplia y representativa en el nuevo régimen (transformación del PNR a PRM).

Después de la Gran Depresión, el Estado mexicano introduce la política de "sustitución de importaciones" como una medida para impulsar el desarrollo de la industria nacional. En mi opinión el error estuvo en que la "sustitución de importaciones" fue de bienes de consumo y no de capital. Es decir, al permitirse (era muy lógico en ese momento) la importación de bienes de capital, frenó la inventiva y la creación de éstos, es decir, se tenía que fortalecer la estructuración del sector secundario pero dependiendo de una tecnología propia.

De aquí el mérito de la administración cardenista al impulsar (dentro del contexto de la educación socialista) la educación técnica y la capacitación para el trabajo industrial. - Recuérdese que a ello obedece la creación del Instituto Poli-

técnico Nacional, de las innumerables escuelas y centros de enseñanza técnica-industrial. Esto tenía como causa también, la enorme cantidad de la población dedicada a las actividades primarias (que después se agregarían a los otros sectores) y por lo tanto, la falta de mano de obra calificada para el desarrollo capitalista. De aquí la enorme visión del cardenismo: capacitar para la industrialización.

Ya hemos señalado que la Reforma Agraria estuvo orientada para ser el soporte del desarrollo industrial. Pero al dársele mayor impulso al proyecto de industrialización y no reinvertir en el campo se acarrea su descapitalización, aunado a la creciente "fuga" de fuerza de trabajo que se desplaza hacia -- los otros sectores de la economía, lo que acarrea un desequilibrio en la estructura productiva, (ya que la mayoría se incorporan, no tanto al sector secundario, esto es industrial, sino al sector terciario, es decir, comercio, servicios y al mismo aparato gubernamental), y da como resultado una profunda crisis.

Dentro de esta misma línea podemos señalar la importancia de los fines perseguidos por la política laboral. En primer lugar, se logró una amplia base social de apoyo al gobierno -- cardenista, a cambio de la "protección" a los movimientos huelguísticos. En segundo lugar, estos movimientos de los trabajadores permiten realizar, dentro del marco jurídico establecido y dentro de la famosa fórmula de "conciliación de clases", - -

ajustes en los desequilibrios propios de las economías de mercado. Visto de esta manera, las cooperativas cumplen un papel trascendente, ya que la participación obrera en la dirección administrativa y en la organización del proceso productivo, le otorga al modo de producción una mayor aceptación y participación popular, lo que redundaba en una gran legitimidad. Por lo demás con el cooperativismo en ningún momento se afectaban las relaciones de producción, puesto que en las cooperativas de consumo lo único que se hace es atacar un problema de comercialización, haciéndolo más dinámico y funcional para el sistema de mercado, además de que así se atendía lo miserable de los salarios. Con las cooperativas de producción lo que se hace es adecuar el proceso productivo; pero no se modifica el carácter de mercancía de la fuerza de trabajo.

En tercer lugar, cuando el Estado apoya el aumento de los salarios (que preferentemente ese era el motivo de la mayoría de las huelgas), lo hace bajo el supuesto que de esta manera se tendería a satisfacer las necesidades básicas de consumo y destinar parte al ahorro y por consiguiente, habría un aumento en los niveles de inversión. Si existe en el mercado el capital necesario para financiamiento, el Estado puede desviar sus recursos para otro tipo de actividades.

Es en este periodo cuando se crean algunos de los organismos paraestatales más importantes para el desarrollo económico

del país, así tenemos a la Comisión Federal de Electricidad, -  
Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales. También ve luz  
el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, un sistema -  
de crédito popular. Estos organismos, aunados a los bancos e  
instituciones de crédito, realizan funciones complementarias.-  
En primer lugar, le permiten al Estado negociar y mantener su  
condición de administrador en la sociedad, en segundo lugar, -  
apoyan el desarrollo industrial y en tercer lugar, palian el -  
efecto de las crisis económicas y los resultados de la explotaci  
ón capitalista. Es en esta etapa donde se crean las empre--  
sas fundamentales de apoyo al desarrollo económico, Petróleos-  
Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Fe-  
rrocarriles, (Altos Hornos se crea en el periodo de Avila Camacho  
y que posteriormente el Estado empieza a tomar activida--  
des cada vez más variadas pero ya no de la magnitud como las -  
anteriores. A la vez que los organismos dedicados a la tutela,  
van siempre en aumento. (CONASUPO, INPI, FONACOT, INFONAVIT,-  
INCO). Esto es, parece que después que Cárdenas crea los grandes  
organismos y se establecen los parámetros dentro delos cuáles  
estarán encuadradas las actividades económicas, las poste-  
riores innovaciones son en el sentido de organismos, leyes, decre  
tos, nuevas atribuciones, etc., es decir, acciones para re-  
orientar, o cubrir las funciones estatales en materia de promoci  
ón económica. Esto es comprobable si revisamos los organis-  
mos creados después de Cárdenas así como las leyes y decretos-  
al respecto.

En todo este periodo, de 1934 a 1940, se vive un intenso movimiento administrativo. La ley de "Secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del poder Ejecutivo Federal", del 6 de abril de 1934, establecía las siguientes dependencias: Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores; Hacienda, Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Departamentos de: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; Distrito Federal; Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y -- los Gobiernos de los Territorios Federales.

Esta Ley dura vigente hasta el 31 de diciembre de 1935, -- en que nace la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", que establecía las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, -- Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas y Educación Pública; Departamentos de: Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física y Distrito Federal. En esta ley no se incluyen las Procuradurías, ni los -- gobiernos de los territorios; desaparece el Departamento de Establecimientos Fabriles, y se crean tres departamentos: Forestal, Asuntos Indígenas y Educación Física. Esta ley de 1935, --

sufre una serie de modificaciones en virtud de varios decretos del Ejecutivo con la finalidad de adecuar el aparato administrativo.

Así con el decreto del 31 de diciembre de 1936, se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda. En junio 30 de 1937, ven luz dos decretos presidenciales que crean los departamentos de: Asistencia Social Infantil y de los Ferrocarriles Nacionales de México, cambiando el nombre del departamento de publicidad por el de Prensa y Publicidad. La Secretaría de la Asistencia Pública nace en virtud del decreto del 31 de diciembre de 1937. Finalmente, el 30 de diciembre de 1939 ve luz pública la tercera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que tiene vigencia hasta 1946, en que nace otra ley.

La estructura administrativa que hereda el General Avila-Camacho, en virtud de la ley de 1939 es la siguiente: Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa Nacional, Economía, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Asistencia Pública; Departamentos: Trabajo, Agrario, Salubridad, Asuntos Indígenas, Marina Nacional y Distrito Federal. Esta ley sufre alteración según los decretos del 31 de diciembre de 1940 que dan vida a las Secretarías del Trabajo y de Marina, en lugar de los anteriores departamentos; y en 1943 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En este régimen observamos con toda nitidez los esfuerzos realizados por el Estado para reorganizar a la sociedad. No son solamente los sindicatos y las centrales o el mismo partido; sino que, en mi opinión, el peso fundamental de esta enorme tarea cardenista, recae en la administración pública, dígan lo sí no, las actividades de educación, "educación socialista"; las tareas realizadas por los bancos agrícolas que concedían créditos a ejidatarios o pequeños propietarios organizados, el sistema de crédito popular que organizaba uniones de crédito, la creación de cooperativas y de administraciones obreras, etc., que ilustran claramente el papel de la administración pública como actividad organizativa del Estado en la sociedad.

Resulta interesante también, que en este periodo la administración pública se hace más fuerte, más centralizada y más perfeccionada, en virtud de los múltiples cambios administrativos y de la creación de variados organismos.

Este régimen nos permite observar el gran potencial que la administración pública tiene para la negociación política con las clases sociales y con sus fracciones, lo que otorga estabilidad, legitimidad y consenso. Atacando con rapidez los problemas planteados siempre por organizaciones y dando respuesta unilateral o negociada.

Finalmente, observamos que dentro de los límites del capitalismo es factible gobernar con las grandes masas en el esce-

nario político, sirviendo de apoyo a la administración pero re  
cibiendo ciertas concesiones. Esto hace que la administración  
pública, no esté desvinculada ni alejada de la conflictualidad  
social.

En estos momentos de gran crisis política, económica y so  
cial, es esencial reencontrar, recontratar, redefinir y revita  
lizar la política y la administración pública de masas y en --  
ello, la lección histórica del cardenismo resulta insoslayable.



## BIBLIOGRAFIA

1. Acción y Pensamiento Vivos de Lázaro Cárdenas. Ed. Soc.-Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1973.
  2. Anguiano, Arturo. "El Estado y la política obrera del -- cardenismo". Ed. Era, México, 1976.
  3. Benítez, Fernando. "Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana". Tomo 3, Ed. F.C.E., México, 1978.
  4. Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". Ed. INAP, México, 1978.
  5. Ceceña, José Luis. "México en la Orbita Imperial". Ed. El Caballito, México, 1977.
  6. Córdova, Arnaldo. "La formación del poder político en México". Ed. Era, México, 1977.
- \_\_\_\_\_. "La ideología de la Revolución Mexicana", Ed. Era, México, 1978.
- \_\_\_\_\_. "La política de masas del cardenismo". Ed. -- Era, México, 1976.
- \_\_\_\_\_. "Los maestros rurales en el cardenismo", en - Cuadernos Políticos No. 2, Oct.-Dic., 1974.
- \_\_\_\_\_. "México: revolución burguesa y política de ma-  
sas". Ed. PCPyS-CELA, México, 1977.
- \_\_\_\_\_. "Sociedad y Estado en el mundo moderno", Ed.-  
Grijalbo, México, 1976.

7. Fernández Santillán, José. "Política y Administración Pública en México". Ed. INAP, México, 1981.
8. Fuentes Díaz, Vicente. "Ascenso y Descenso revolucionarios bajo Cárdenas". Ed. Altiplano, México, 1977.
9. González Casanova, Pablo. "La Democracia en México". Ed.-Era, México, 1974.
10. Gordon Schaeffer, Wendell Karl. "La Administración Pública Mexicana"; en Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros). Ed. Sría. de la Presidencia, México, 1976.
11. Goodspeed, Stephen Spencer. "El papel del Jefe del Ejecutivo en México"; en Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros), Ed. Sría. de la Presidencia, México, 1976.
12. Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado capitalista", Ed. INAP, México, 1980.  
  
\_\_\_\_\_. "Dialéctica de la Administración Pública" en-  
Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. No. 92,  
Abril-junio, 1978.  
  
\_\_\_\_\_. "El Estado mexicano y su administración". Ed.  
Colegio de Bachilleres, México, 1980.
13. Hansen, Roger D. "La política del desarrollo mexicano".-  
Ed. Siglo XXI, México, 1978.
14. Historia General de México. Tomo 3 y 4, Ed. El Colegio de México, México, 1977.
15. Ianni, Octavio. "El Estado capitalista en la época de Cárdenas". Ed. Era, México, 1977.

16. Leal, Juan Felipe. "México: Estado, Burocracia y Sindicatos". Ed. El Caballito, México, 1975.
17. Medin, Tzvi. "Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas". Ed. Siglo XXI, México, 1980.
18. México a través de los informes presidenciales; Tomo 4, - Vol. 2 "La Hacienda Pública", Tomo 5, Vols. 1-4. "La Administración Pública", Tomo 6 "El Sector Paraestatal", Tomo 8 "Las Comunicaciones", Tomo 9 "La Obra Pública", Tomo 10 "La Obra Hidráulica", Tomo 14 "La Política Laboral", Tomo 15 "La Política Agraria"; Ed. Sría. de la Presidencia, México, 1976.
19. Mijares Palencia, José. "El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento". Ed. Sría. de la Presidencia, México, 1976.
20. Patton Glade, William. "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas" en Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros) Ed. Sría. de la Presidencia, México, 1976.
21. Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura". Ed. Porrúa, México, 1976.
22. Rodríguez Araujo, Octavio. "La Reforma Política y los Partidos en México". Ed. Siglo XXI, México, 1979.
23. Rosas, Javier. "Delahuertismo" en Javier Rosas et.al. 50-años de oposición en México, Ed. FCPyS, UNAM, México, - - 1979, y "Un Estado en transición" en Estudios Políticos - No. 12, Oct.-Dic., 1977.
24. Shulgovski, Anatoli. "México en la encrucijada de su historia". Ed. de Cultura Popular, México, 1977.
25. Townsend, William C. "Lázaro Cárdenas, Demócrata Mexicano". Ed. Biografías Ganesa, México, 1954.

26. Vernon, Raymond. "El dilema del desarrollo económico de - México". Ed. Diana, México, 1977.
27. Villoro, Luis. "Signos Políticos", Ed. Grijalbo, México, 1974.
28. Weyl, Nathaniel y Sylvia. "La reconquista de México, los días de Lázaro Cárdenas"; en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. VII, No. 4, Oct.-Dic., 1955.

ANEXO

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS Y LEGISLACION EN EL PERIODO DE LAZARO CARDENAS.

ORDEN CRONOLOGICO

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS :

DIARIO OFICIAL

F E C H A :

Creación del Consejo Nacional de Educación  
Superior y de la Investigación Científica  
(GERMEN DEL I.P.N.)

30-OCT-1935

Creación de los Departamentos de: Asuntos  
Indígenas, Forestal y De Caza y Pesca y el  
de Educación Física.

31-DIC-1935

Desaparición del Departamento de Estableci-  
mientos Fabriles y Establecimientos Milita-  
res.

31-DIC-1935

Tribunal Fiscal de la Federación.

31-AGO-1936

Creación del Departamento Autónomo de Publi-  
cidad y Propaganda.

31-DIC-1936

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS :

DIARIO OFICIAL

F E C H A

Creación de la Administración General  
del Petróleo Nacional.

2-MAR-1937

Creación del Departamento de Asisten-  
cia Social Infantil.

30-JUN-1937

Transformación del Departamento Autó-  
nomo de Publicidad y Propaganda en el  
Departamento de Prensa y Publicidad.

30-JUN\_1937

Creación del Departamento de Ferroca-  
rriles (Decreto de adición a la Ley -  
de Secretarías y Departamentos de Es-  
tado).

30-JUN-1937

Creación de la Comisión Federal de Elec-  
tricidad.

24-AGO-1937

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS

DIARIO OFICIAL

F E C H A

Desaparición de la Secretaría de Guerra y Reorganización de la Sría. de la Defensa Nacional.

31-DIC-1937

Creación de la Secretaría de Asistencia Pública y desaparición del Departamento de Asistencia Social Infantil.

31-DIC-1937

Creación de "Petróleos Mexicanos" y la "Distribuidora de Petróleos Mexicanos" y desaparece la Administración General del Petróleo Nacional.

20-MAR-1938

Creación de la Administración Nacional obrera de los ferrocarriles.

25-ABR-1938

Creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

3-FEB-1939

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS

DIARIO OFICIAL

F E C H A

Creación del Departamento de la  
Marina Nacional.

30-DIC-1939

Se derogan los Decretos de creación  
de la Administración General del Pe-  
tróleo Nacional y de la Distribu-  
ra Nacional de Petróleos Mexicanos y  
se modifica en los artículos: 2o.,  
4o., y 5o., el que creó la institu-  
ción "Petróleos Mexicanos".

9-AGO-1940

LEGISLACION

DIARIO OFICIAL

F E C H A

Decreto que crea los Centros de Maqui-  
naria Agrícola para alquilarla a ejida-  
tarios y campesinos organizados.

2-ABR-1936

Ley de Jubilaciones a funcionarios y -  
empleados del Poder Legislativo.

26-DIC-1936



LEGISLACION

DIARIO OFICIAL

F E C H A

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor  
de Hacienda.

13-FEB-1937

Acuerdo que expropia los bienes de  
la empresa "Ferrocarriles Nacionales  
de México, S.A.

24-ABR-1937

Acuerdo que establece el Comité Regu-  
lador del Mercado de Subsistencias.

25-ABR-1938

Estatuto de los trabajadores al Servi-  
cio de los Poderes de la Unión.

5-DIC-1938

Decreto de Expropiación Petrolera por  
desacato del Laudo del Grupo 7 de la  
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

19-MAR-1939

Ley de Pensiones por Méritos Civiles ó  
Heróicos.

19-ABR-1939

LEGISLACION

DIARIO OFICIAL

F E C H A

Ley de Responsabilidades de los  
funcionarios y empleados de la  
Federación, del Distrito Federal  
y Territorios Federales y de los  
Altos funcionarios de los Estados.

21-FEB-1940

Período Presidencial de Abelardo L. Rodríguez  
(4/XII/1932-30/XI/1934)

Período Presidencial de Lázaro Cárdenas del Río  
(1º/XII/1934-30/XI/40)

