



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

LAS FORMAS DEL ESTADO MEXICANO: DEL INTERVENCIONISMO
ECONÓMICO-POLÍTICO AL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:

MTRA. MARÍA TERESA MARTÍNEZ GUERRERO

TUTOR PRINCIPAL:

DR. JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA, UAM IZTAPALAPA

COMITÉ TUTORAL:

DR. RAFAEL LOYOLA, IIS, UNAM

DRA. CRISTINA PUGA, FCPyS, UNAM

DR. JAVIER OLIVA POSADA, FCPyS, UNAM

DR. JULIO BRACHO, FCPyS, UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., MAYO DE 2018



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.

LAS FORMAS DEL ESTADO MEXICANO:
DEL INTERVENCIONISMO ECONÓMICO-POLÍTICO
AL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

AGRADECIMIENTOS

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. “FORMA DE ESTADO” COMO ESQUEMA DE ANÁLISIS	15
1.1 Breve recorrido por los tradicionales estudios del Estado y los nuevos planteamientos teóricos	16
1.2 Planteamientos teóricos nuevos y heterodoxos del Estado.....	28
1.2.1 Procesos comunes en la formación de los Estados nacionales en Europa: una explicación de Charles Tilly.....	29
1.2.2 La construcción del Estado nacional a partir de fases de institucionalización: la propuesta teórica de Gianfranco Poggi.....	31
1.2.3 El Estado, más allá de la imagen: la sociología histórica de Joel Migdal	32
1.2.4 El Estado: una particular concentración de “poder despótico” y por una red de “poder infraestructural”: Michael Mann y <i>Las fuentes del poder social</i>	35
1.2.5 Consolidación o debilidad estatal: Francis Fukuyama y la penetración social del Estado	40
1.3 Estado mexicano: su historia política en contexto.....	43
1.4 El Estado mexicano: abordajes diversos	49
1.5 El Estado mexicano: su forma en transición. Un modelo de análisis	57
A manera de resumen.....	75
CAPÍTULO 2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA ‘FORMA INTERVENCIONISTA’ DEL ESTADO MEXICANO.....	77
2.1 La Nueva Hegemonía en el Mundo Capitalista	78
2.2 Origen y Consolidación del Estado Mexicano y su “forma intervencionista”	84
2.2.1 Construcción de la “forma de Estado intervencionista”	91
2.2.1.1 Políticas Económicas (monetarias y fiscales)	92
2.2.1.2 Abastecimiento de Alimentos y Reforma Agraria	107
A manera de resumen.....	116
CAPÍTULO 3. CONSOLIDACIÓN DEL ESTATISMO Y DESPLIEGUE DEL “DESARROLLO ESTABILIZADOR”	118
3.1 Construcción del Sector público	119
3.1.1 Empleo público y burocracia.....	119
3.2 Infraestructura: transporte y comunicaciones.....	125
3.3 Intervención estatal en la economía	129
3.3.1 La Reforma Agraria y sus implicaciones económicas.....	132
3.4 La Industrialización: una vía de consolidación del intervencionismo	136



3.5 Consecuencias políticas y sociales del intervencionismo económico	149
3.6 Consecuencias políticas y sociales del intervencionismo económico	153
3.6.1 Las empresas del Estado	155
3.6.2 Diversificación de las empresas paraestatales en México	158
3.7 Un poder ejecutivo fuerte	166
A manera de resumen.....	181
CAPÍTULO 4. “MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA TRANSFORMACIÓN CAPITALISTA DEL SIGLO XXI Y EL CAMBIO DE “FORMA ESTATAL”	
4.1 El neoliberalismo como doctrina, como ideología y como una particular forma del capitalismo	184
4.2 El Estado nacional en el contexto neoliberal	190
4.3 Saldos socio-económicos del neoliberalismo	198
4.4 El neoliberalismo: los saldos políticos.....	219
A manera de resumen.....	230
CONCLUSIONES.....	232
FUENTES	239
A) Bibliográficas	239
B) Hemerográficas	244
C) En línea	248



INTRODUCCIÓN

Una serie de hechos y procesos nacionales y mundiales muestran que el Estado nacional enfrenta grandes transformaciones que cuestionan la viabilidad y vigencia de sus instituciones. La mayoría de los análisis que se han hecho respecto del futuro de nuestras sociedades, se realizan a partir de la gran crisis económica mundial¹ que tuvo como una de sus más visibles consecuencias el derrumbe de los llamados Estados de bienestar. La recuperación del liberalismo económico del siglo XIX para subsanar la crisis del capitalismo del siglo XX derivó en la promoción de una idea clara en torno al Estado como figura política: se volvió indispensable “reducir su tamaño”, lo cual incluiría, fundamentalmente, la disminución de las funciones estatales con relación a la economía y a la previsión social.

Los argumentos para sostener dicha idea fueron más o menos comunes: el excesivo gasto público, el desmedido crecimiento y la ineficiencia de los aparatos burocráticos, la falta de profesionalización en los cuadros administrativos, entre otras. En el caso particular del Estado mexicano se agregaban las circunstancias políticas particulares como la descomposición del sistema político, la multiplicación e intensificación de los movimientos sociales, la falta de una democracia consolidada, y más circunstancias que señalaban la urgente necesidad de una “reforma del Estado”, una “reforma política” o bien, “reformas estructurales”. Es decir, se sabe y preocupa que México, económica y políticamente, atraviesa por serias dificultades caracterizadas como los “grandes problemas nacionales”, pero no se considera que éstos sean síntomas de un proceso de mayor alcance: el cambio de la “forma estatal” en el contexto de la transformación del capitalismo mundial.

De lo anterior se desprende la parte metodológica central de la presente investigación: “forma de Estado” es la categoría ordenadora a partir de la cual se estudió el caso mexicano. Dicha categoría fue planteada ya, de manera inicial, en mi tesis de maestría, titulada “La Teoría Política de Nicos Poulantzas: crítica y renovación del concepto de Estado”, en la que señalé que aquella permite contemplar lo general de los procesos estatales pero particularizados según las determinaciones socio-históricas de cada unidad estatal en un periodo estructuralmente determinado. De manera que, en este trabajo parto de lo que Poulantzas llama “la especificidad del objeto”, es decir, de una particular concepción de Estado: una unidad de decisión política que condensa poder de clase y en la que se impone un conjunto específico de intereses de clase también,

¹ Existe mucha bibliografía de consulta, aquí se sugiere M. Cavarozzi, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, (Buenos Aires: Homo Sapiens, 1996), David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), Norbert Lechner, *Estado y Política en América Latina* (México: Siglo XXI editores, 2000), Joseph Stiglitz, *La economía del sector público* (Barcelona: Anteon Bosch, 1995).



en el contexto del modo de producción capitalista. Dicha unidad, administrada por un cuerpo burocrático requiere para su realización, por un lado, de cierta “autonomía” con relación a lo económico para regular las variaciones de intervención y de no-intervención de lo político en lo económico y viceversa. Y, por otro lado, de estructuras políticas descubiertas en su relación y en su función respecto del campo de la lucha de clases. En concordancia con los planteamientos poulantzianos, el Estado del que se trata es uno de tipo capitalista y, en segundo lugar, dicho Estado específico puede tener distintas “formas” de acuerdo a la formación social (del modo de producción que prevalezca sobre otros con los que convive hasta que logre hacerse hegemónico por medio de la lucha de clases, o bien, los estadios de un mismo modo de producción que expresan de éste formas diferenciales y específicas) y su periodización en la articulación entre las estructuras económicas y las prácticas políticas. De acuerdo con Poulantzas, las formas de Estado serán percibidas según el grado y las formas específicas de la autonomía referida porque dicha autonomía relativa será la que determine la intervención estatal en la economía con instrumentos políticos.

En este sentido, Poulantzas identifica dos formas de Estado: liberal e intervencionista; mismas que se construyen de acuerdo a los estadios de la formación social del capitalismo, es decir, de acuerdo al periodo de desarrollo en el que se encuentren las fuerzas productivas y su relación con la lucha de clases. Así, el autor explica que, si bien es cierto que todas las formas del capitalismo “puro” implican una autonomía política de la esfera económica, también es cierto que “...el capitalismo privado implica un Estado no intervencionista, y el capitalismo monopolista un Estado intervencionista. Las diferencias de esas formas de Estado afectan precisamente a las *formas específicas* que toma la relación entre una esfera económica y una esfera política relativamente autónomas: *constituyen variables de una invariante específica*.”² De manera que las modificaciones de las formas de Estado, es decir, las reformas de Estado están motivadas por articulaciones específicas de las estructuras económicas y políticas en el contexto de un estadio particular de una formación social específica del capitalismo, lo que constituye la invariante específica.

La potencia explicativa de “forma de Estado” radica en la vinculación de lo económico con lo político en un periodo histórico específico para evitar las simplificaciones económicas o legal-formales, ya que se atiende a las condiciones políticas particulares de cada Estado en relación con el contexto amplio de despliegue de las relaciones económicas mundiales.

En ese sentido, la categoría forma de Estado permite estudiar al Estado más allá de sus aspectos visibles (instituciones que componen al Régimen político o su forma de gobierno), los cuales son resultado de determinaciones económico-políticas previas. Además, dicha categoría se materializa como orden y como ámbito que hace posible la autonomía relativa de lo político,

² Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (México: Siglo XXI, 1968), 187.



explicado a través del concepto “autonomía relativa del Estado” que ofrece una salida al problema del determinismo económico y que garantiza el proceso de reproducción económica con ciertas características en cada Estado nacional.

Por otro lado, el enfoque teórico empleado en esta investigación está construido a partir de las sugerencias bibliográficas y la línea de análisis propuestas por Manuel Villa, tanto en su seminario doctoral titulado “Estado, instituciones, democracia y contrademocracia”, como en sus trabajos publicados acerca del Estado. Dicha labor académica contempla las aportaciones teóricas de diversos autores tanto europeos como anglosajones que han renovado el interés académico por el Estado-nación, tanto por los procesos que lo configuraron, como por las estructuras que lo conforman y las funciones que tienen.

De acuerdo con el esquema de análisis de este trabajo, el Estado mexicano adquirió una “forma intervencionista” con un régimen presidencial fuerte construido después de la Revolución debido a una extraordinaria coincidencia histórico mundial en la que el grado de desarrollo del capitalismo exigió que los Estados nacionales mudaran de liberales a interventores para continuar con su despliegue expansivo y el nuevo contexto político interno que produjo la Revolución, comenzando por la necesidad imperante de ordenar la lucha entre las diversas fuerzas políticas.

En ese sentido, el régimen posrevolucionario implicó una fuerte concentración del poder político, lo cual antes que expresar autoritarismo, significó, de inicio, la reconstrucción del Estado nacional -tal como se describirá y analizará en los capítulos 2 y 3- con las características ya mencionadas, administrado a partir de un conjunto de instituciones que poco a poco configuraron el Régimen Político, ordenaron la vida social e integraron a las clases trabajadoras en un sistema de beneficios sociales altamente corporativizados. Sin embargo, dicho Régimen fue cada vez más difícil de mantener. Luego de los esfuerzos cardenistas por canalizar la demanda social a través del corporativismo y, al mismo tiempo, generar crecimiento económico, de sexenio en sexenio se fue observando que una parte cada vez más grande de la sociedad quedaba fuera del alcance de la seguridad social³ que proveía el Estado, en buena medida porque los líderes sindicales tenían verdadera influencia en los centros de decisión política y las demandas eran generalmente satisfechas, pero también porque la organización política obrera no se fortaleció ni logró constituirse en una fuerza política independiente, pues siempre operó corporativa y clientelarmente. Lo cual se podrá ver al abordar propiamente la dimensión del sistema político más adelante.

³ En los términos en que lo establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en resumen: la protección que el Estado proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no existir, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.



Si bien es cierto que en México el periodo posrevolucionario en el que se configuró el Estado se insertó favorablemente en el contexto mundial del cambio de las formas estatales de liberales a intervencionistas, más tarde, cuando en Europa comenzó el desgaste de dichos intervencionismos y principió una etapa de políticas económicas neoliberales, en México se inició sólo parcialmente esta transformación, pues de los dos elementos indispensables que estructuran las “formas estatales” (estructura económica mundial y procesos políticos nacionales), sólo se atendió la cuestión económica a través de las medidas de corte neoliberal, pero conservando las prácticas y las instituciones políticas del intervencionismo. Con esto adelanto una parte de las afirmaciones centrales del presente trabajo, pues determinar si cristalizó o no una determinada “forma de Estado”, sólo podría saberse a partir de estudios localizados en cada caso. Esto es precisamente algo de lo que esta indagación se propone hacer para el ejemplo mexicano.

Con base en lo anterior, se plantearon las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué hizo que en México la “forma de Estado intervencionista” se configurara con solidez?
- ¿Cómo se desarrolló y, posteriormente, cómo se desmanteló la “forma intervencionista” en México?
- ¿Cuál es la forma actual del Estado mexicano?
- ¿Puede hablarse de una “forma neoliberal” del Estado mexicano?

Así, el presente trabajo argumenta, para responder a las preguntas de investigación, que la crisis del Estado no es sinónimo de crisis del Sistema Político Mexicano o del Régimen, que se trata de una cuestión estructural compleja que en nuestro país se despliega con características muy particulares, derivada del desarrollo de un capitalismo dependiente o periférico, así como de las condiciones específicas de centralización del poder y de la pérdida de comunicación del Estado con la sociedad. En otras palabras, la crisis del Estado se ubica en el desmantelamiento de una vieja Forma y la construcción de una nueva; en especial cuando la nueva Forma no logra consolidarse.

Existe mucha literatura que –como una característica del Estado, pero no como una “forma de Estado”- revisa y explica el intervencionismo en México, tanto desde la economía como desde la política, en ella se explican las causas y el desarrollo de una particular etapa del Estado en la que influyó, incluso determinantemente, en algunas áreas estratégicas de la vida pública. Sin embargo, el propósito de mi trabajo no es insistir en el análisis de esta historia con aquellos referentes conceptuales, sino analizar al Estado mexicano, en particular el periodo conocido como “desarrollo estabilizador”, a partir de la categoría “forma de Estado”, la cual permite estudiar unidades estatales

específicas relacionando los aspectos políticos y los económicos que, en la práctica concreta, se articulan y desarticulan constantemente.

En ese sentido, aquí se plantea como propósito general:

- Comprobar si en México se consolidó una nueva “forma de Estado” (neoliberal), luego del desmantelamiento del intervencionismo

Así como los siguientes propósitos particulares:

1. Desarrollar el contenido y la potencia explicativa del concepto “forma de Estado”.
2. Ubicar y analizar, a partir de la proposición teórica de este trabajo, los elementos políticos y económicos que dieron origen a la “forma intervencionista” del Estado mexicano en el periodo posrevolucionario.
3. Identificar y analizar, a partir de la proposición teórica de este trabajo, los elementos políticos y económicos que permitieron la consolidación de la “forma intervencionista” del Estado mexicano, durante el periodo conocido como “desarrollo estabilizador”.
4. Señalar y analizar las causas internas y externas que condujeron al desmantelamiento de la “forma intervencionista” del Estado mexicano.
5. Iniciar un balance acerca del estado que guarda el Estado mexicano con relación a su Forma y composición, para determinar si se puede hablar de una Forma neoliberal plena o inacabada.

Para ello, se presenta la siguiente estructura de la tesis:

Primera parte

En esta sección se confrontaron las discusiones clásicas de las vertientes más significativas sobre el problema del Estado (jurídicas -Heller, Kelsen- y económicas -Marx, Lenin-) con las más recientes, sobre todo desde el institucionalismo histórico (Charles Tilly, Gianfranco Poggi, Joel Migdal, Michael Mann y Francis Fukuyama), para señalar los alcances y las limitaciones de dichas propuestas teóricas y, así, exponer en qué consiste el esquema de análisis a partir del cual se aborda el caso del Estado mexicano, mostrando la potencia explicativa del concepto “forma de Estado” a través de los procesos históricos más relevantes de 1930 a 1980 que, en general, son considerados para explicar el desarrollo de aquél.

Segunda parte

Una vez planteado el contexto internacional de Guerra y posguerra, di cuenta de la formación del intervencionismo en México a partir de la concentración de fuerza y de poder político, la planeación y ejecución de políticas económicas y de la Reforma Agraria, así como de la construcción de un robusto sector público que expresa el intervencionismo estatal. En otras palabras, el capítulo abarcó de 1934 a 1946 (del sexenio de Cárdenas al de Manuel Ávila Camacho) y está principalmente construido a partir del rastreo de los procesos de configuración de los Estados nacionales que plantea Charles Tilly. Para ilustrar tales procesos me serví de los datos encontrados en la Revista *El Trimestre Económico*, publicada por primera vez en 1934 y que se volvió un referente indispensable para consultar trabajos, documentos y notas bibliográficas que dan a conocer lo más importante del pensamiento económico contemporáneo. Se trata de una publicación acreditada y seria que ha dado a conocer colaboraciones de importantes economistas e historiadores como Raúl Prebisch, Guillermo Calvo, Andrés Velasco, Víctor Urquidí y Daniel Cosío Villegas. Además, su fichero de suscripciones incluye los nombres de importantes universidades, centros de investigación, bibliotecas, organismos de planeación, instituciones gubernamentales, bancos centrales, de fomento, y de investigadores y estudiosos de la economía de todo el mundo. No obstante, también se incluye bibliografía que da soporte teórico a la evidencia histórica esgrimida.

Tercera parte

En este capítulo abordé las condiciones políticas y económicas que permitieron la consolidación de la “forma intervencionista” del Estado mexicano, ya en acción, a través de un eficiente sector público. Bosquejé y analicé las características del desarrollo estabilizador hasta su agotamiento y crisis del intervencionismo. Examiné algunos cambios políticos, las transformaciones sociales, así como los factores económicos que, desde luego, incluyen el cambio en el desarrollo del capitalismo. Lo anterior se tradujo en la industrialización de la economía nacional pues, mundialmente, se comenzaron a observar nuevas formas de reproducción del capital, nuevas formas de explotación que incrementaron la reproducción de la riqueza social así como de su acumulación. Sin embargo, pude observar que fueron varios los factores que impidieron al Estado mexicano construir una estructura sólida que le permitiera operar exitosamente, luego del crecimiento demográfico y del incremento de las demandas sociales, por lo que se inició el desgaste de la “forma intervencionista”, sin que el Estado fuera capaz de hacer frente con eficacia a una de las crisis más profundas que éste ha sufrido y cuyas consecuencias se siguen experimentando. Especialmente abordé la administración de Miguel Alemán, pero en el análisis histórico llegué hasta la de José López Portillo

(de 1946 a 1982, aproximadamente), momento en el cual se expresa con toda claridad el agotamiento del Sistema Político como síntoma de la crisis estatal.

Este apartado se construyó, fundamentalmente, a partir de la revisión hemerográfica de la Revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, publicada por primera vez en 1946 con la finalidad de difundirse en el medio político e intelectual del país, a través de la publicación de estudios relacionados con la emigración, las finanzas, el petróleo, la política, el sector público y las empresas descentralizadas, las inversiones extranjeras, el presidencialismo, el cardenismo, el movimiento agrario, entre otros; con estudios elaborados, en muchos casos, por universidades norteamericanas a las que se les hacía la petición expresa por parte del Gobierno mexicano. Es decir, dicha revista nació en el contexto de la industrialización en México y su distribución corrió a cargo del Fondo de Cultura Económica, igual que *El trimestre económico*.

Cuarta parte

En este capítulo traté de responder a las preguntas ¿Cambió la forma del Estado de intervencionista a neoliberal?, ¿se consolidó una forma neoliberal del Estado mexicano?, a través de analizar los saldos políticos, económicos y sociales que dejó el neoliberalismo como una propuesta de solución (más ideológica que factible) a la mal interpretada crisis del Estado, durante los sexenios de Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo (de 1982 a 1994, aproximadamente). Desde luego se hicieron anotaciones alusivas al periodo previo en el que se observa la crisis irremediable del sistema político mexicano en el contexto de las transformaciones del capitalismo de finales del siglo XX.

Aunque en el presente trabajo sostengo una visión crítica acerca del neoliberalismo, resulta fundamental conocer los principios básicos de los autores clásicos que le dieron vida. En ese sentido, vale decir que el neoliberalismo se construyó como una contestación a las teorías keynesianas y, al mismo tiempo, fue una especie de vuelta al capitalismo de los siglos XVIII y XIX. De acuerdo con las proposiciones básicas de las dos columnas teóricas de la economía de la segunda mitad del siglo XX, Friedrich A. von Hayek y Friedman, el neoliberalismo puede definirse como una doctrina económica que tiene como fundamento la mínima intervención del Estado y la máxima libertad de los agentes que intervienen en la actividad económica.

Hayek⁴, dando continuidad a la tradición liberal iniciada por Adam Smith -basada en la metáfora de la “mano invisible” que adecua la oferta y la demanda en los diferentes mercados-, defiende una concepción mínima del Estado (antiintervencionismo) cuyo desarrollo histórico se dio

⁴ Friedrich Hayek, *Los Fundamentos de la Libertad* (Madrid: Unión Editorial, 1998).



a partir de una particular red de relaciones de interés de las grandes fundaciones norteamericanas en las que se mezclaron política e ideología.

De acuerdo con el liberalismo político que le acompaña, el papel del Estado (institución limitada por las cláusulas individualistas de un hipotético contrato fundador) debe reducirse a brindar un marco jurídico que garantice las reglas básicas del intercambio y que defienda el derecho de propiedad. Dentro de las propuestas más radicales de Hayek se encuentra la desnacionalización de la moneda (1976), es decir, la privatización de los bancos centrales nacionales para someter la creación monetaria a los mecanismos del mercado. Sin embargo, otras de sus posiciones parecen matizar su radicalismo, aunque sólo se trate, en última instancia, de garantizar la reproducción de las relaciones sociales en la esfera del consumo, por ejemplo, la creación de un ingreso mínimo para garantizar cierta actividad del mercado.

Por su parte, Friedman⁵, que también asume la metafórica “mano invisible”, sentó las bases de la política restrictiva monetaria, fiscal y social que el Estado, en una nueva etapa del capitalismo, debía asumir. Este autor afirmó que el Gobierno sólo debe actuar cuando le es imposible a la iniciativa privada; una de sus principales proposiciones va contra la economía planificada, pues la considera poco eficiente. No obstante, para Friedman el sector público debe encargarse de conseguir las infraestructuras necesarias de la manera más eficaz, suavizar los costos de la construcción y hacer viables los proyectos que por iniciativa privada no se harían. Pero, en la opinión de dicho autor, el Estado no debe preocuparse por otros conceptos como son la educación y la sanidad pues, aunque deba facilitar esos servicios básicos, no debe ser la entidad que se ocupe de su funcionamiento.

En cuanto al mercado laboral, Friedman es muy crítico con los sindicatos hasta tal punto que propone su desaparición, pues considera que estas organizaciones luchan por objetivos que el autor considera que son positivos para los trabajadores cuya debilidad moral, similar a la de los políticos, los hace estar sujetos a intereses propios, por lo que suponen una gran barrera de entrada al mercado laboral para los desempleados. Y, como entre los derechos laborales conquistados por la clase trabajadora se encuentra la indemnización por despido, Friedman advierte que esto no es favorable para los empresarios, a quienes les cuesta más prescindir de sus trabajadores.

Finalmente, y de manera muy breve, Friedman opina sobre la inflación, como un aspecto fundamental en las políticas macroeconómicas, y sugiere controlar la oferta monetaria ya que, de acuerdo con él, la población es más propensa a consumir que a ahorrar, por tanto, cuanto mayor sea la oferta, más gasto habrá.

⁵ Milton Friedman, *Libertad de elegir* (España: Planeta-Agostini, 1992).

Por su parte, y desde una perspectiva crítica, David Harvey⁶ define al neoliberalismo como una teoría de prácticas político económicas que buscan el libre desarrollo de las capacidades y las libertades empresariales del individuo, con los derechos de propiedad privada, mercados libres y libertad de comercio como un marco institucional protegido por el Estado; se trata, ante todo, de la adherencia estatal a los principios de mercado libre acuñados por la economía neoclásica europea. Para dicho autor, el neoliberalismo afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, es decir, de un Estado.

Finalmente, en un sentido completamente diferente pero también crítico, Pierre Bourdieu⁷ ha expuesto al neoliberalismo como un “orden” sin coherencia ni lógica prácticas, aunque en la teoría se presenta armónicamente. El autor cuestiona el "orden puro y perfecto" de la esfera económica que pregona el neoliberalismo, así como el "carácter científico" que el neoliberalismo asigna a la "realidad", la cual, en todo momento, se limita a la dimensión económica. El carácter científico de la realidad tiene como fundamento la racionalidad individual que apela a las "mejores decisiones", en otras palabras, a las decisiones lógicas que permiten la realización del programa político-económico de un "dejar hacer, dejar pasar" renovado cuya promesa es alcanzar un bienestar general. Tal promesa, tan inalcanzable como la racionalidad de la realidad, al tratar de ser cumplida, requiere de la fuerza e, incluso, de la violencia política. Lejos del orden armónico lo que ocurre es un constante desfase entre la economía y la realidad social; dicho desfase, así como las condiciones materiales de vida que dan contenido a la realidad social, han sido encubiertos ideológicamente a través de la universalización de valores como la igualdad, conceptos políticos como la ciudadanía e instituciones como el voto.

En resumen, el neoliberalismo, como programa ideal, se ha erigido como una "teoría" que parte de principios en abstracto y no de referencias empíricas concretas, como si negara la historia; además, se ha fortalecido porque dispone de recursos políticos y simbólicos que se han traducido en un programa de acción política que, en primera instancia y como mediación, individualiza colectivos y pone en tela de juicio las estructuras colectivas que anteceden, incluso, al capitalismo más primitivo.

Lo cierto es que, pese a la exigencia de limitaciones estatales y la sublimación de la capacidad de decisión racional de los individuos, el capitalismo requiere de la intervención del Estado. Es decir, en su etapa neoliberal, el capitalismo se halla envuelto en la contradicción que hay

⁶ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolívia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolívia, 2014).

⁷ Pierre Bourdieu, “La esencia del neoliberalismo”, *Le Monde* (mayo 1998).



entre no querer las limitaciones del Estado para el libre flujo de mercancías y de capitales, y la necesidad de la acción estatal para la absorción o administración de las "externalidades" que éste produce.

Cabe destacar que, más que realizar un recuento cronológico de las medidas adoptadas o de los acontecimientos verificados durante los sexenios neoliberales en México, lo que pretendí fue conservar el vuelo interpretativo de la presente tesis (el cambio de la forma estatal) e ilustrarlo con elementos de la historia política y económica de dicho periodo. Asimismo, hice una valoración con respecto a los principales procesos que constituyen la estatalidad (suministro de alimentos, sector público y políticas públicas), de la misma manera que hice en el Capítulo 2, con la finalidad de tener elementos de comparación que faciliten conocer el estado actual que guarda el Estado mexicano. Todo ello, con el propósito de argumentar la hipótesis de este trabajo: el Estado mexicano adoptó lineamientos económicos neoliberales, pero su ajuste político no fue en el mismo sentido, dejando una "forma de Estado" neoliberal inacabada que introdujo lo "nuevo" del liberalismo en lo económico, pero que conservó lo "viejo" del intervencionismo en lo político, de ahí la crisis institucional evidente que parece no tener fin.

Por último, cabe mencionar que la redacción final de este trabajo se vio sustancialmente beneficiada con las aportaciones y sugerencias del Comité Tutor y de los lectores, quienes durante el examen de candidatura expresaron sus preocupaciones acerca de las inconsistencias conceptuales que la tesis mostraba. Es por ello que se integraron las modificaciones que atienden a las recomendaciones planteadas, en particular, en lo relativo a la elaboración teórica y su desarrollo lógico. En ese sentido, desde un inicio del trabajo se han establecido los conceptos centrales y sus respectivas definiciones, así como la utilidad y pertinencia de los mismos para los propósitos descritos de la investigación.

CAPÍTULO I. “FORMA DE ESTADO” COMO ESQUEMA DE ANÁLISIS

El Estado, como un fenómeno del poder político, es uno de los temas de estudio centrales de la Ciencia Política. No obstante, procesos políticos y económicos contemporáneos –como la aplicación de políticas neoliberales y el creciente caos social- entrelazados y parcialmente explicados, aparentemente desplazaron a esta figura tanto de la escena pública como de la academia. Es por ello que, a pesar de ser uno de los llamados “temas duros” de dicha disciplina, lo relacionado al Estado ha sido estudiado más desde los ámbitos jurídico y económico que desde la politología que se ha ocupado, primordialmente, de procesos adyacentes o secundarios relativos al régimen político y sus instituciones pero que, propiamente de lo estatal, ha desarrollado poco.

Por ello, en la primera parte de este capítulo se hace un breve recorrido por las contribuciones teóricas que tradicionalmente han sido consultadas para definir al Estado y sus funciones, desde algunos de los autores más representativos de los enfoques de corte constitucionalista y economicista hasta aquellos que, desde el institucionalismo o la sociología histórica han tratado de desentrañar los diferentes aspectos del problema del Estado.⁸ Cabe aclarar que no fue posible seguir en estricto sentido los planteamientos de los trabajos a revisión, primero porque no son exhaustivos, es decir, cada uno atiende a parcialidades de los componentes visibles y/o no visibles del Estado y, segundo, porque en general, están pensados a partir de las realidades de los Estados Europeos –sobre todo los que se consideran “exitosos” o “fuertes”-, por lo que fue necesario mostrar en qué sentido sus reflexiones son útiles para explicar los procesos que constituyeron y constituyen la unidad estatal mexicana.

Ahora bien, dado que el propósito de la presente investigación es comprender los orígenes, la consolidación y la crisis de la “forma intervencionista” del Estado mexicano a partir de una interpretación teórica de los elementos concretos que ofrece la historia política, se presentan las explicaciones más significativas o difundidas sobre el Estado mexicano, sobre todo del periodo que va de 1930 a 1980. Con respecto a éstas se hizo énfasis en que los problemas ubicados en esa etapa se trataron como problemas de Estado cuando, en realidad, eran problemas del régimen. Antes de proseguir, es indispensable establecer una clara distinción conceptual de la que se parte. Si bien es cierto que existe una gran cantidad de definiciones de Estado, la revisión de la literatura disponible acerca del Estado ya sea como concepto o como fenómeno histórico, ha mostrado la dificultad de

⁸ Consultar: Manuel Villa Aguilera, “La “forma intervencionista” del Estado en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología* 49 (1987): 145-163. Manuel Villa Aguilera, “Poder, Estado e instituciones en el estatismo y la democracia inciertos. (El ciclo del intervencionismo estatal y su Régimen: Argentina, Brasil, Italia, Rusia y México. 1929-210 estudio de política comparada)” (tesis doctoral, UNAM, 2012).



definirlo debido a su complejidad y abstracción, por lo que resulta más oportuno caracterizarlo. En ese sentido, aquí se le describe, en principio, siguiendo a Heller, quien concibe al Estado como una unidad de poder, de acción y decisión que garantiza la unidad de la nación, a la que organiza y estructura mediante una jerarquía de fuerzas sociales e intereses.

En otras palabras, el Estado está formado por instituciones que lo hacen funcionar, y al mismo tiempo, es la arena política en la que se vierten los irreconciliables intereses de clases; se trata, pues de una institución compleja que requiere de una “zonificación” para ser estudiada. Tal como se ve en la discusión conceptual, el Estado está formado al menos por dos zonas: un “núcleo duro” en el que se concentran y condensan las relaciones de poder, y una “región” más visible o plenamente identificable construida por las instituciones que dividen y “distribuyen” al poder concentrado, es decir, el régimen político. Lo que significa que el régimen es una zona institucional normada por la Constitución y demás leyes en las que se expresa la existencia de un gobierno representativo y todas las instituciones necesarias para que éste opere.

Con esta distinción conceptual en mente, se sostiene la indispensable relectura de la historia política –de la cual también se da cuenta con referencias empíricas de los conceptos señalados- a partir de este esquema teórico-conceptual que permite comprender el conjunto de procesos históricos que configuraron, consolidaron y, posteriormente, desmontaron la “forma intervencionista” del Estado en México.⁹ Por ello es que se concluye el capítulo desarrollando el modelo de análisis que guía esta investigación, cuya categoría ordenadora es, como ya se dijo, “forma de Estado”.

1.1 Breve recorrido por los tradicionales estudios del Estado y los nuevos planteamientos teóricos

A continuación se realiza una exploración a las tradiciones teóricas más recurrentes, así como algunas de las más novedosas y lúcidas, para explicar el fenómeno de la construcción de los Estados nacionales y, posteriormente, se retoman los elementos conceptuales que permiten exponer un esquema de análisis propio para esta investigación, que se ocupa del caso mexicano.

Una de las tradiciones más difundidas sobre el estudio del Estado es la jurídica constitucionalista en la que se inscriben autores como Jellinek y Hans Kelsen, quienes explicaron al

⁹ Dicho proceso se desplegó en una coyuntura mundial en la que el mercado requería de una decidida acción estatal que revitalizara al capitalismo, por un lado, y, por el otro, con un ambiente posrevolucionario que exigía el establecimiento de un nuevo gran acuerdo entre las fuerzas políticas y la construcción de instituciones e instancias de mediación entre el Estado y la sociedad. El despliegue de este argumento y la exposición de evidencias históricas se hace más adelante, aquí sólo se presenta el planteamiento teórico.



Estado como una estructura indispensable para la producción y la reproducción social, pero privilegiando a las instituciones ordenadoras y coercitivas. Sobre todo para el último, para quien el Estado es sinónimo de Estado de Derecho.

Por su parte, Heller¹⁰ realizó el aporte más novedoso desde el constitucionalismo elaborando una teoría del Estado que considera los aspectos socio-históricos que fundamentan la creación de instituciones. Entiende al Estado como una estructura históricamente organizada que se construye a partir de las relaciones sociales y que se erige como la unidad de acción y decisión política organizada en el interior y el exterior del territorio nacional. Considera que sus elementos constitutivos son el territorio, la población, el gobierno y la soberanía, con lo que los estudiosos de la disciplina jurídica coinciden.¹¹ Heller pretende superar la posición kelseniana del formalismo jurídico a través de la determinación de la función social del Estado y su conexión con la sociedad. No obstante, una parte de las limitaciones de la aportación de este autor se encuentra en que describe los elementos del Estado y qué hay en cada uno sin dar cuenta de las interrelaciones que lo

¹⁰ Heller, *Teoría del Estado* (México: FCE, 1998).

¹¹ Brevemente señalo las implicaciones de cada uno de los componentes del Estado de acuerdo con el enfoque jurídico. El territorio, entendido como espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad del Estado, es uno de los elementos más importantes porque permite al poder concentrado arraigarse. Dicho aislada y superficialmente, el territorio se limita al espacio físico, el cual es uno de los componentes del Estado y no aquello desde lo que se le pueda definir, tal como han pretendido quienes se adscriben a este enfoque. No obstante, cuando se explica con mayor profundidad los procesos que van configurando a los Estados y que la delimitación de las fronteras es indispensable para el desarrollo del capitalismo en tanto que es la vía de impulso para el mercado, entonces el concepto toma sentido. Más aún, en el ámbito de lo político el territorio juega un papel central, dado que las relaciones de dominación nos son abstracciones, es dentro de un territorio determinado que el Estado legítimamente regula y permite la reproducción de las relaciones a favor de una fracción hegemónica de la clase dominante. La población es entendida jurídicamente como una comunidad nacional o como la totalidad de los individuos que forman el pueblo en el Estado y que son sujetos activos y pasivos de derechos y obligaciones; además, la población es titular del poder constituyente y sus miembros tienen derechos políticos. Para la tradición jurídica la población es la suma de los individuos que se asientan en un territorio determinado, lo que deja de lado una serie de elementos que se acercan más a la realidad concreta de las sociedades, tales como la complejidad cultural y étnica; y ni qué decir de las clases sociales que se configuran a partir de la estructura económica y que signan las relaciones socio-políticas de los Estados nacionales. Este enfoque omite la existencia y la explicación de las asociaciones de dominación weberianas, las cuales, siguiendo al sociólogo que las plantea, son las que conforman al Estado. Como se puede observar se trata de una visión limitada. El gobierno es concebido por el enfoque jurídico como un cuerpo político-administrativo que opera la estructura estatal y que, en un sentido, es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone el cumplimiento de la ley a los individuos. Visto de este modo, el término "gobierno" fácilmente podría intercambiarse por el de Estado, en tanto que no se distingue entre una particular concentración de poder y el conjunto de instituciones que la recubren y la reproducen a través de una diversidad de acciones estatales. Es, en resumen, la parte visible del Estado, la que opera el Régimen político, pero no es el Estado en sí mismo. Finalmente, se encuentra el elemento soberanía, componente nodal del Estado pues denota la capacidad de dictar y hacer cumplir la ley. El Estado ejerce esta atribución a partir de instituciones como los Poderes Legislativo y Judicial y, para el enfoque jurídico, la soberanía se encuentra subordinada al imperio de la ley, ya que este hace posible la existencia de aquella. No obstante, este enfoque omite la explicación del origen real y concreto de la posibilidad de imponer la ley y quién es aquel que puede imponerla, parte de abstracciones y no del paradigma real; por ejemplo, cuando se afirma que la soberanía reside fundamentalmente en el pueblo como si éste fuera un conjunto homogéneo de individuos y no una sociedad conformada por varias clases y fracciones de clases sociales que están en constante e irreconciliable lucha.



estructuran, es decir, de las relaciones sociales o, más explícitamente, de las clases sociales y sus luchas, componentes indispensables del Estado.

En otras palabras, uno de los problemas que Heller dejó sin resolver es el relativo a quiénes constituyen el “pueblo” y cómo éste expresa su voluntad –de acuerdo al planteamiento que dicho autor hace en su *Teoría del Estado*-; y “decide” qué tipo de forma política habrá de plasmarse en la Constitución. M. Villa señala que si es el pueblo quien toma las decisiones al respecto, entonces éste “... habrá de aparecer y actuar antes que nada bajo la forma de clases sociales y en la acción, confrontación y conflicto, entre éstas habrá de decidirse la forma y desarrollo del Estado.”¹² Esta afirmación merece algunas consideraciones. La primera es que si las clases sociales son las “bases sociales” del Estado, son también las que dan contenido a las luchas políticas y que, a través de sus resoluciones temporales y dinámicas, configuran tanto al bloque en el poder como, en una parte más visible y relativamente estable, al régimen político.

Ahora bien, en la cita anterior el autor señala que son la confrontación y el conflicto entre las clases los elementos que “deciden la forma y el desarrollo del Estado”. Cabe aclarar que en este trabajo, de 1972, el autor, muy intuitivamente, problematiza el tema del Estado mexicano aún sin emplear abiertamente el concepto de “forma de Estado”. Es decir, no se está aludiendo específicamente al concepto poulantziano en el que se articulan la estructura económica –entiéndase una fase particular del despliegue del capitalismo- y los procesos políticos –o las condiciones de la lucha de clases y sus efectos políticos al interior de cada unidad estatal, pero sí se expone claramente que son las clases sociales las que conforman las bases del Estado, y que el contenido real de la “forma de Estado” es la lucha entre éstas, a la manera en que se entiende en este trabajo de investigación.

Siguiendo las reflexiones de Villa, “... se concibe al Estado como la forma de organización política que se da al pueblo; que esta forma de organización política corresponde a un tipo específico de modo de producción –el capitalismo- y que los agentes básicos de formación y desarrollo del Estado así como definición de sus funciones son las clases sociales; constituyéndose, así, en lo que hemos denominado sus bases sociales.”¹³ Esto explica la gran transformación político social que sufrió México durante el porfiriato, pues un conjunto de fuerzas políticas se configuraron y se hicieron presentes para hacer entrar en crisis a la dictadura de Díaz. Lo cual constituye el antecedente inmediato de la nueva organización política que cristalizaría en el periodo posrevolucionario. Las bases sociales del Estado mexicano se conformaron y configuraron

¹² Manuel Villa, “Las bases del Estado mexicano y su problemática actual”, en *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez (México: Siglo XXI, 1970), 424.

¹³ *Ibíd.*, p. 425.



como tales durante la Revolución Mexicana¹⁴, y el resultado de la confrontación y del conflicto político fue el Estado mexicano, sus características obedecen a la acción de esas clases y grupos sociales que emergieron durante la segunda mitad del siglo XIX. Por ello, afirmo que el Estado nacional mexicano, propiamente, es posterior a la Revolución y que no se puede hablar de él antes del siglo XX.

Por otro lado, las clases y grupos sociales confrontados o aliados durante el periodo histórico en cuestión, son analizadas por F. Katz quien, a partir de su descripción político-económica, les atribuye una particular participación en la configuración de la nueva organización política. Además, las clases y grupos sociales se han diferenciado como consecuencia del crecimiento económico de México durante el periodo exportador; tal proceso estuvo bajo la acción hegemónica de las clases agrarias que, durante la segunda mitad del siglo XIX, tuvieron como centro de control político la unidad económica por excelencia: la hacienda. El texto de M. Villa coincide con los planteamientos de Katz, ambos autores afirman que la Revolución no fue sólo el resultado de la acción de las masas campesinas explotadas, sino que su gestación y estallido se dieron debido a la existencia de formas capitalistas en ciernes, la existencia de una burguesía relativamente desarrollada, cuyo poder estaba asentado en la propiedad de la tierra, la dependencia de la economía con respecto del capital extranjero tanto para la explotación o inversión directa de bienes del subsuelo (petróleo y minería, primordialmente), como por el financiamiento externo a través de préstamos.

El porfiriato también sirve como referente histórico para mostrar cómo el Estado o, en este caso, la estructura política sobre la cual se montaría posteriormente el Estado, colaboró activamente construyendo las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo, edificando infraestructura de transportes y comunicaciones.

Igual que Katz, Villa afirma que fue en los estados de mayor dinamismo del sector agrícola donde se desarrollaron los principales grupos revolucionarios;¹⁵ dichos grupos son: empresarios capaces de formar una fracción burguesa ligada a la industrialización, sectores medios surgidos de la Reforma y masas populares, especialmente campesinas.¹⁶ Dichas clases se conformaron en el contexto de dependencia que ha caracterizado a la economía mexicana; pero sólo después de la Revolución se puede pensar en una burguesía o una fracción burguesa modernizante, porque durante el porfiriato el grupo que, relativamente, pudo haber cumplido dicha función fue extranjero.

¹⁴ Tal como se desarrolla en Friedrich Katz, *De Díaz a Madero. Orígenes y estallido de la Revolución mexicana* (México: Era, 2004).

¹⁵ Manuel Villa, "Las bases del Estado mexicano y su problemática actual", en *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez (México: Siglo XXI, 1970), 433.

¹⁶ *Ibid.*, p. 435.



En México, la Revolución trajo como consecuencia la capitalización de las relaciones económicas y, por tanto, de las clases sociales que figuraron políticamente, pese a que uno de los grandes vacíos es, precisamente, la falta de una burguesía nacional poderosa y consolidada que, al término del proceso revolucionario, pudiera haber construido hegemonía por sí misma. La incipiente burguesía mexicana logró afianzarse y una fracción de ella pudo ser hegemónica a través de dos recursos: la intervención estatal y la construcción de una ideología nacionalista cohesionadora impulsada también por el Estado. De hecho, la fracción hegemónica conformada después de la Revolución era de extracción industrial, más que agrícola; sin que ello niegue la existencia de fuertes grupos agro-industriales que, inclusive, llegaron a establecer relaciones de exportación de sus producciones, las cuales mejoraron a través de técnicas avanzadas de siembra y cosecha.

Finalmente, la hipótesis central que plantea Villa en este texto es que algunos grupos con características particulares fueron los que, después de la Revolución, formaron una nueva fracción hegemónica. Dichos grupos fueron, además de los empresarios agrícolas provenientes del porfiriato, pequeños propietarios del medio urbano y antiguos propietarios ligados a las actividades comerciales, financieras e industriales. Otro grupo que surgió después del movimiento armado, y al que se le vincula con el grupo agrícola, es el que representó a los sectores y clases populares, sobre todo por su papel político-intelectual durante el proceso.¹⁷

Por otro lado, el contenido real del Estado se encuentra trabajado en uno de los abordajes que considero más significativos: el marxismo clásico, el cual es de tradición fundamentalmente económica pero tiene la virtud de señalar las consecuencias políticas y sociales del sistema productivo capitalista. Esta teoría fue la primera en dar materialidad al concepto de Estado a partir de la relación conceptual entre la “lucha de clases” y los “modos de producción” pues, según se encuentren éstos en determinado estadio de desarrollo, perfilan la construcción de la institución política que los ordena y reproduce. En el caso del capitalismo, ubicamos al Estado nacional.

Este abordaje teórico se aleja de las explicaciones de un supuesto contrato social como sugiere la historia contrafáctica del iusnaturalismo y, desde luego, también demuestra que es falso que el marco normativo organice al Estado, es el Derecho lo que se construye para justificar y preservar al Estado y no viceversa.

¹⁷ Dentro de los grupos populares políticamente visibles durante la Revolución, se ubican los zapatistas, los villistas y los grupos de obreros, los cuales tuvieron mayor relevancia en el periodo posrevolucionario. “...se trata de masas que si bien no eran capaces de imponer su propia organización al conjunto de la sociedad, sí por lo menos se movilizaban con autonomía, presentaban demandas propias y lograban la satisfacción de dichas demandas y de ninguna manera se trataba de una incorporación desde el aparato del Estado a la vida política.” Manuel Villa, “Las bases del Estado mexicano y su problemática actual”, en *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez (México: Siglo XXI, 1970). Lo anterior significa que el corporativismo como lo conocemos -instrumentado e incentivado desde el Estado- es posterior, vino con el nuevo Régimen.

En ese sentido, las reflexiones marxistas-leninistas giran en torno a un Estado que, como aparato al servicio de la clase en el poder, es una herramienta que se puede utilizar por una clase u otra, según se encuentre la correlación de fuerzas. Si bien es cierto que el marxismo clásico planteó una importante crítica al papel del Estado dentro del capitalismo, es necesario expresar dos salvedades. La primera es que Marx y Engels tuvieron como referente al Estado propio del siglo XIX, el cual tenía muchas menos funciones políticas y económicas que las que tuvieron los Estados nacionales a partir del siglo XX, cuyo contexto económico era de una necesaria amplia acción estatal para resolver la crisis del capitalismo liberal.

La segunda es que las consideraciones marxistas que van en este sentido no constituyeron propiamente una teoría del Estado. Esta afirmación ha sido recurrente en autores críticos del marxismo como Bobbio, quien en su texto “¿Existe una doctrina marxista del Estado?”¹⁸, asegura que la teoría del Estado del marxismo ortodoxo es incompleta porque carece de elementos que expliquen el funcionamiento de este aparato sin una concepción negativa de lo político. Vale la pena aclarar que, si bien cierto que Marx tiene una concepción negativa de la política, no concibe de ese modo a la naturaleza humana, ni siquiera considera que haya una. Estas dos condiciones previas le permiten a Marx entender al Estado como una organización del máximo de fuerza disponible y ejercible en una sociedad que no está destinado a poner en práctica el bien común o el interés general, sino que sirve a la realización de intereses particulares de clase. De ahí que todo lo que realice el Estado, a través de sus instituciones, estará hecho en beneficio de la clase dominante, porque es la que tiene el “control” del Estado; en esto consiste el instrumentalismo que tanto ha sido criticado por no marxistas.

El instrumentalismo marxista concibe al poder político como una “cosa” u “objeto” que se puede “tomar” o “arrebatar” a partir de criterios voluntaristas y de fuerza, tanto política como física. Las consecuencias de considerar al Estado producto de una voluntad son: el cierre de toda posibilidad de determinar su relación estructural con otros elementos o estructuras de un modo de producción; la imposición mecánica de los intereses de clase, pasando de lo económico a lo político; la suposición de una clase dominante unitaria e ideal que no presenta conflicto ni contradicción en su interior; el Estado pierde toda realidad concreta histórica porque se le mira sólo como un instrumento. Desde este punto de vista no es posible analizar las funciones del Estado porque sólo se le atribuye la tarea de reprimir y oprimir; y la política se reduce al estudio de la voluntad de una clase en lugar de atender a las contradicciones de clase y dentro de las clases.

Sin embargo, las reflexiones más acabadas de Marx que señalan, desde la economía política, la relación entre el capitalismo y el Estado, están en *El capital*, texto clave en el que se desarrollan

¹⁸ Bobbio, *¿Existe una teoría marxista del Estado?* (México: ICUAP, 1978).

tres dimensiones de lo que podría considerarse una incipiente teoría del Estado o las bases sobre las cuales, posteriormente, se hará teoría del Estado a saber:

1. La dimensión histórica, pues es la llamada “acumulación originaria del capital” la que explica la intervención estatal como un elemento indispensable para la constitución de las clases sociales y, por ende, de la propiedad capitalista.
2. La dimensión formal, en tanto que estudia la legislación inglesa laboral del siglo XIX con sus restricciones a los trabajadores, las cuales exacerbaban las luchas obreras (dicho sea de paso, esta es la forma en la que el Estado intervino a favor del capital).
3. La dimensión lógica, donde la categoría de “capital” no es comprensible sin la de Estado.

El desarrollo de estas tres dimensiones muestra las reflexiones de Marx acerca de lo político del Estado, aunque no haya sido suficientemente desarrollado. De ahí que sea necesario no confundir la “teoría política” marxista con una “teoría marxista del Estado”; es claro que la primera existe y en ella se aprecia una inescindible unidad entre teoría y práctica así como entre lo económico y lo político, relaciones consustanciales a esta corriente de pensamiento que, entre otras cuestiones, a partir de conceptos como la lucha de clases, la conciencia de clase, la alienación y otros, han dado pauta a la reflexión y a la activa participación en las luchas sociales en diversas partes del mundo. Con la acotación de que, a pesar de que las proposiciones marxistas sí dan cuenta de las interrelaciones que estructuran al Estado, no tienen los instrumentos para conocer y explicar las formas más avanzadas de la lucha de clases, de las relaciones de dominación y de las características y determinaciones del Estado a la luz de las grandes transformaciones del capitalismo después de 1929.

Dado que lo que encontramos en Marx es una teoría de lo político pero no una teoría política del Estado, es pertinente volver al trabajo intelectual de Nicos Poulantzas, quien tomó lo desarrollado por Marx como punto de partida para continuar los esfuerzos por desentrañar la complejidad de lo estatal. Así, la determinación económica de lo político es para este autor uno de los inconvenientes más reconocidos de la teoría clásica marxista, cuya superación fue su principal objetivo. No obstante, como se verá más adelante, el propio Poulantzas notará que es difícil omitir la centralidad de la economía (como proceso constituido por relaciones que incluyen todas las etapas del ciclo del capital y no sólo la esfera del intercambio), y es precisamente en el momento o etapa de construcción de la “forma de Estado” cuando la economía determina a lo político. Una vez definida la forma -ya sea liberal o intervencionista- lo político adquiere la predominancia sobre los demás órdenes de la vida pública.

Antes de avanzar con la definición de “forma de Estado” es preciso conocer cómo entiende Poulantzas al Estado y en qué términos lo define, pues al privilegiar el aspecto político de dicho aparato muestra las características esenciales del Estado (nacional) capitalista que, a partir de la delimitación territorial y del Imperio de la Ley, se observa como una unidad que, legal e ideológicamente, oculta las contradicciones y la lucha de clases, aislando lo político de lo económico. En ese sentido, Poulantzas afirma que el Estado:

Se da por representante del “interés general” de intereses económicos competidores y divergentes que ocultan a los agentes, tal como éstos los viven, su carácter de clase. Por vía de consecuencia directa, y por el sesgo de todo un funcionamiento complejo de lo ideológico, el Estado capitalista oculta sistemáticamente, en el nivel de sus instituciones políticas, su carácter político de clase: se trata, en el sentido más auténtico, de un Estado popular-nacional-de clase. [...] El pueblo-nación está institucionalmente fijado como conjunto de “ciudadanos”, de “individuos”, cuya, unidad representa al Estado capitalista, y tiene precisamente como sustrato real el efecto de aislamiento que manifiestan las relaciones sociales económicas del Modo de Producción Capitalista.¹⁹

Como puede apreciarse en la cita anterior, Poulantzas cuestiona el concepto de Estado formal-liberal que entiende a dicha estructura política como una entidad imparcial que ordena y atiende por igual las demandas de una población a la que, además, concibe homogénea -compuesta por ciudadanos o individuos iguales ante la ley-. Poulantzas muestra que una de las funciones primordiales del Estado es representar el interés político de una fracción de clase hegemónica pero de modo oculto. Es decir, a través de sus instituciones, el Estado logra imponer como “interés general de la sociedad” un conjunto de intereses de una clase o una fracción de ésta.

Con estas consideraciones Poulantzas contribuye a la elaboración de una teoría del Estado privilegiando el componente político, desde luego, una vez que la forma estatal se ha construido. En *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, dicho autor define al Estado, en abstracto, como la condensación de las relaciones de poder político (de clase) que atraviesan a la sociedad y que está determinada por su función respecto de la lucha económica de clases. Señalando las funciones o los efectos políticos de la lucha de clases “resuelta” en el Estado, y explica que sólo puede estudiarse esta concentración de poder a partir las “formas” que éste adquiere históricamente.

Esto es, las formas del Estado responden a la periodización en etapas de las formaciones sociales capitalistas porque involucran una serie de modificaciones en las funciones estatales, las cuales se trazan a partir de los mecanismos de intervención y de no intervención de lo económico y de lo político en las estructuras. Dichas funciones del Estado, y su comunicación con la sociedad, se ubican más fácilmente cuando se describen las dos formas estatales planteadas por Poulantzas: la

¹⁹ Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (México: Siglo XXI, 1968), 163.

liberal y la intervencionista, tal como la que adquirió el Estado mexicano al momento de su consolidación en la segunda década del siglo XX, y la cual es objeto de estudio en la presente investigación.

De acuerdo con Poulantzas, la “forma liberal” es aquella en la cual el Estado tiene una participación mínima en la planeación y desarrollo de la economía, sólo interviene para facilitar el despliegue del mercado vigilando que no haya obstáculos que impidan el libre tránsito del capital o de las mercancías y, en general, en esta forma estatal existe una producción capitalista predominantemente privada. Mientras que la “forma intervencionista” es aquella que la unidad estatal se adquiere a partir del incremento y diversificación de sus actividades, sobre todo en el ámbito económico; generalmente, se observa un Estado legitimado por el pacto nacional-popular con las clases trabajadoras.

Históricamente, el intervencionismo puede ubicarse después de la Segunda Guerra Mundial y tuvo como sello distintivo la instrumentalización de una política económica inspirada en el keynesianismo. *Grosso modo*, esta forma de dirigir la economía incluyó la construcción de infraestructura, mayor gasto social para proveer de seguridad a los ciudadanos incluidos en un sistema corporativizado, fundación de empresas paraestatales que procuraron la satisfacción de productos diversos de las ramas de industria y comercio para las que no había inversión privada, especialmente en servicios como telefonía, correo, energía, salud, educación, entre otros.

Ahora bien, para Poulantzas las formas estatales están marcadas por el tipo de relación que tenga el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en cada Estado. Veamos una cita:

Sin embargo, se había comprobado que esas variaciones [transformaciones de las funciones del Estado], concernientes a las formas de Estado, si recubren las formas diferenciales de intervención y de no-intervención de lo económico y de lo político en las estructuras, no son directamente determinadas por ellas. Dicho de otra manera, no se reflejan en formas diferenciales del Estado y del campo de la lucha de clases: a saber, precisamente en las relaciones del Estado y del aislamiento de las relaciones sociales económicas, por una parte, en las relaciones del Estado y del bloque en el poder en el marco de la lucha política de clases, por otra parte, y según la forma en que se conjuguen esas dos relaciones.²⁰

La pertinencia del criterio de las relaciones ejecutivo-legislativo se funda en que concentra la relación del Estado con la lucha económica y la lucha política de clases. En otras palabras, el “Régimen” es el espacio en el que se manifiesta la lucha política y donde se refleja la articulación de lo político y lo económico, y no sólo en el sentido constitucional-jurídico, que es la “máscara de las relaciones de poder de clase” que cuestiona Poulantzas, sino que en este espacio se aprecia con toda claridad la operación política del ejecutivo, sobre todo cuando éste tiene predominancia sobre el

²⁰ Ibid., p. 405.

legislativo, como un centro de poder político. Y, aunque el Estado representa “la unidad” de las relaciones sociales económicas, esta unidad sólo es un efecto de lo jurídico-político y de lo ideológico porque, en la realidad, tal unidad no existe, es una apariencia que aísla las relaciones sociales económicas de lo político.

Así, la relación ejecutivo-legislativo expresa las relaciones de poder de clase que, de acuerdo a su articulación, fijarán institucionalmente las funciones políticas y las divisiones técnicas de una unidad estatal en cuestión y, de acuerdo con Poulantzas, si predomina el ejecutivo, con frecuencia hay una clara intervención de lo político sobre lo económico. Esta relación de predominancia del ejecutivo sobre el legislativo sólo explica el desarrollo de un “forma intervencionista” en su aspecto interno, porque ya se sabe que en el aspecto externo se trata de la periodización en estadios del capitalismo en su desarrollo mundial, cuando se encontró en una etapa en la que requirió de la acción estatal contundente en la planificación y ordenamiento de las relaciones económicas, fundamentalmente en lo que al mercado se refiere, aunque también se registran casos de Estados que desarrollaron un capitalismo monopólico de Estado o algo cercano a éste, donde el Estado intervino, incluso, en la etapa de la producción.

Más adelante veremos cómo esto contribuye a la comprensión de lo que ocurrió en México a principios del siglo XX cuando, en un periodo posrevolucionario, el país se insertó en la lógica del desarrollo capitalista, cuya tendencia era la de modificar su forma de reproducción (fordismo, keynesianismo), para consolidar su avance en medio de las guerras; desde luego que México lo hizo desde la posición periférica que tenía y, aún hoy conserva, en el esquema de las economía mundial.

Al interior, el Estado mexicano se configuró a partir de la conjunción de varios procesos: la centralización del poder político sólo porque venía de un proceso revolucionario, la fundación de un pacto nacional popular con las clases trabajadoras, tanto campesinas como obreras, el ordenamiento de la lucha política por medio de un partido político que incorporó a la mayoría de las fuerzas y, no menos importante, la transición del poder militar al poder civil luego de que el ejército revolucionario –al menos el que triunfa y el que se impone también en lo político- operó como la única institución capaz de estructurar y consolidar el poder del Estado en el nuevo régimen. Todo lo anterior tomó una expresión formal en un pacto jurídico, lo que explica el carácter peculiar de la Constitución de 1917 porque, por un lado, era indispensable institucionalizar las fuerzas políticas y, por otro, era impostergable ordenar la lucha política. Justamente es lo que Ferdinand Lasalle señala en relación a lo que es una Constitución: el resultado de un pacto verificado por los factores reales de poder, en el caso mexicano el ejército y los grupos populares movilizados.

Cabe mencionar que el tema del ejército y las relaciones militares con las fuerzas políticas civiles es de vital importancia; incluso es uno de los pilares de la propuesta teórica de Charles Tilly,

de quien retomé aspectos fundamentales para el esquema de análisis aquí propuesto: el papel central que juegan la guerra y los ejércitos en la construcción de los Estados nacionales. Con la salvedad de que los estudios de Tilly se concentran en Europa, el problema de las fronteras, la soberanía y su custodia, así como la violencia con la que primordialmente se erigen los Estados, son temas que, con sus matices y diferencias, también marcaron la formación de los Estados latinoamericanos. Resaltan dos trabajos del autor en cuestión al respecto imposibles de omitir: “Guerra y construcción del Estado como crimen organizado” y el gran estudio *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*²¹ para su consulta.

Lo anterior resulta relevante porque el poder militar y el poder civil dieron sostén al Estado políticamente fuerte en el marco del capitalismo, sistema de producción que fue alentado –tal como ya se ha mostrado en otras partes de este trabajo– desde lo estatal y no desde las fracciones de una burguesía poco consolidada como la mexicana. En resumen, para la formación del Estado mexicano, luego del proceso revolucionario, confluyeron los poderes civil y militar, así como el poder económico heredado del porfiriato que fue “...capaz de manifestarse mediante la manipulación de grupos pertenecientes a los sectores populares, agrarios o urbanos, y el ejército, supremo elector expresado a través del caudillismo”.²² Desde luego que no es tema menor el del ejército y su organización como factor para la conformación y consolidación del Estado mexicano; sin embargo,

²¹ Lo planteado en dichos trabajos excede por mucho los objetivos de la presente investigación, en particular si lo utilizara como marco de referencia para comprender el desarrollo de las relaciones entre las fuerzas civiles y las fuerzas militares en México a propósito de la construcción y consolidación del Estado. De acuerdo con las investigaciones realizadas por Tilly la explotación coactiva jugó un papel fundamental en la creación de los Estados europeos, la resistencia popular a esta explotación forzó a aquellos aspirantes a detentar el poder a conceder protección y a contener sus propias acciones. Sin mencionarlo, el autor está hablando de lucha de clases y del intento violento y coactivo de las clases dominantes por imponer un particular conjunto de intereses para hacerlo pasar como interés general de la sociedad. El trabajo de Tilly hace referencia al papel que jugaron las formas de violencia organizada en el desarrollo de los Estados nacionales, las cuales identifica a partir de las siguientes actividades: 1. La guerra: eliminando o neutralizando a los rivales fuera del territorio en el cual tienen preferencia permanente y notoria en el uso de la fuerza. 2. La construcción del estado: eliminando o neutralizando a sus rivales dentro de ese territorio. 3. La protección: eliminando o neutralizando a los enemigos de sus clientes y 4. La extracción: adquiriendo los medios para llevar a cabo las actividades anteriores – la guerra, la construcción del estado y la protección. Cada una de esas actividades puede llevarse a cabo de distintas maneras, por ejemplo, la extracción, puede ir desde el saqueo sin más, hasta el tributo periódico, pasando por el impuesto legalmente establecido, con lo cual se formó la estructura fiscal y contable. Con todo, las cuatro actividades dependen de la tendencia del Estado a monopolizar las formas concentradas de coerción, tales como cobro de impuestos o el ejercicio de la violencia física legítima. Por tanto, un Estado que elimina con éxito a sus rivales internos (tales como, el crimen organizado, o bien, las fuerzas políticas de resistencia en contra del propio Estado) fortalece su capacidad para extraer recursos, para hacer la guerra y para proteger a sus principales aliados. La construcción del Estado, en su proceso, produjo instrumentos permanentes de vigilancia y control dentro del territorio, por lo que la organización y el uso de la violencia, por sí mismas, explican en gran medida la estructura característica de los Estados europeos, que son los estudiados por Tilly, pero podríamos hacer un ejercicio similar para la comprensión de los Estados latinoamericanos. Consultar Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos: 990-1990* (Madrid: Alianza, 1990). Así como Charles Tilly, “Guerra y construcción del Estado como crimen organizado”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5 (2006).

²² Manuel Villa, “Las bases del Estado mexicano y su problemática actual”, en *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez (México: Siglo XXI, 1970), 447.

resulta imposible de agotar en un trabajo de estas dimensiones, por lo que me limito a señalar su importancia.²³

El poder civil, como tal, se manifestó sólo después de la institucionalización de la Revolución y el crecimiento del sector público; así fue como se formó una importante estructura burocrática. Sin embargo, la burocracia nunca se constituyó como un grupo con un proyecto propio y autónomo, ni logró tener poder propio; su poder venía de otros grupos a los que representa. “Su interés es mantener el papel central del Estado y su función hegemónica en lo económico y lo político como vía de movilidad social, a falta de canales propios para la autopromoción.”²⁴ En otra parte de este trabajo se aborda precisamente el crecimiento de la burocracia y del Sector Público durante el periodo de la consolidación del intervencionismo.²⁵

Como puede verse, lo que fue planteado por Poulantzas se vio rebasado, en cierto punto, por la propia realidad, por el despliegue del capitalismo y por las condiciones políticas particulares, cada unidad estatal requiere de otros recursos conceptuales para que el fenómeno de lo estatal sea explicado²⁶. En ese sentido, nos encontramos con autores que en el siglo XX avanzaron sociológica e históricamente en los análisis sobre el Estado y plantearon problemas acerca de su construcción y desarrollo. Tal es el caso de Charles Tilly, Gianfranco Poggi, Joel Migdal, Michael Mann y Francis Fukuyama, cuyos trabajos reviso sucintamente a continuación, con la finalidad de integrar al

²³ Existe mucha bibliografía al respecto; no obstante, un texto de reciente publicación, que reúne historia y análisis político, en el que se aborda la relación del ejército nacional y las instituciones de gobierno es *El Ejército Mexicano. 100 años de historia*, coordinado por Javier Garciadiego, a través de las ediciones del Colegio de México, 2013.

²⁴ Manuel Villa, “Las bases del Estado mexicano y su problemática actual”, en *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez (México: Siglo XXI, 1970), 448.

²⁵ El periodo que va del Gobierno de Cárdenas al de López Mateos, marca la segunda etapa en el proceso de formación del Estado mexicano, mientras que la primera etapa se caracterizó por la definición de la forma legal del Estado, es decir, la Constitución, proceso en el que el ejército fue la Institución estructuradora del control y de la dominación. Ahora bien, el proyecto de desarrollo iniciado en el cardenismo y continuado hasta el agotamiento del intervencionismo, al menos parcialmente, presenta varias insuficiencias: poca capacidad para generar ocupación, crecimiento parcial y localizado en polos de desarrollo agrícola con grandes sectores improductivos, concentración creciente del ingreso, orientación industrialista hacia la producción de bienes suntuarios utilizando mayor tecnología, lo cual excluye a la población en crecimiento del mundo del trabajo en la industria, y debilidad y dependencia de las economías extranjeras desarrolladas.

²⁶ Cabe mencionar que la literatura sobre el Estado cuenta con aportaciones de autores que son continuadores del pensamiento poulantziano. Por ejemplo Joachim Hirsch, quien considera que el Estado nacional es central para la organización de la vida política de la sociedad dado que organiza las relaciones sociales, regula la lucha de clases y la economía; inclusive, el capital internacional no puede prescindir del Estado porque es el único capaz de garantizar el entorno económico-técnico y social para su producción y reproducción. Políticamente, la relevancia del Estado también es sustancial porque es la arena de la lucha de clases y el lugar en el que se ejerce el poder político, su autonomía relativa le permite intervenir en los conflictos de clase para conservar el equilibrio. En relación con el sistema internacional, el Estado-nación también es imprescindible porque es la única figura capaz de representar legítima y válidamente los intereses del bloque en el poder frente a las burguesías extranjeras. Consultar: J. Hirsch, *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo actual* (México: UAM-Xochimilco, 2001). J. Hirsch, “Capital, regulación y hegemonía”, en *La política del Capital*, (México: UAM-Xochimilco, 2007). J. Hirsch, *Globalización, capital y Estado* (México: UAM-Xochimilco, 1996).

esquema de análisis de esta investigación los elementos más oportunos de cada planteamiento teórico.

1.2 Planteamientos teóricos nuevos y heterodoxos del Estado

A continuación se despliegan los elementos teóricos a partir de los cuales se construyó el esquema de análisis de este trabajo. Las aportaciones de los autores que expongo, son retomadas en un sentido fundamentalmente metodológico ya que exploran, de distinta forma y desde diferentes realidades, un problema común: los Estados nacionales. De cada propuesta teórica retomo lo que consideré más útil para explicar cómo se configuró dicha institución política, cómo se ha compuesto y cómo ha funcionado históricamente, y no las particularidades de una unidad específica. En otras palabras, lo que relaciona articuladamente a los autores y sus planteamientos es que cada uno desarrolló maneras o estrategias de búsqueda y análisis acerca de los elementos estructurales del Estado. Vale aclarar que si elegí autores que dan cuenta de los procesos de Europa Occidental es porque allí comenzó, históricamente, la formación y consolidación de los Estados nacionales, extendiéndose, posteriormente, a otras latitudes con sus propias características, tal como América Latina. Asimismo, cada autor considerado rastrea uno o más procesos que, en diferentes momentos y en distinto orden, dieron pauta a la centralización del poder político y a la delimitación de funciones de una estructura territorial y jurídicamente delimitada. Es por ello que el orden expositivo, más que cronológico, es temático, pues cada proposición teórica atiende a un aspecto, ya sea de la concentración de poder o, bien, de la estructura político-institucional que la administra.

En ese sentido, comienzo con Tilly, quien encuentra procesos comunes a la configuración de los Estados nacionales. Posteriormente, abordo el trabajo de Poggi, quien da seguimiento a las aportaciones de Tilly y de su equipo, para establecer criterios de institucionalización, es decir, trata asuntos relativos al régimen político y al ejercicio formal del poder político. Continúo con Migdal, autor que, de algún modo, sugiere que es difícil formular una teoría del Estado ya que las teorías sólo muestran una especie de “imágenes” acerca de lo que son las unidades estatales, pero sólo si se va a cada caso particular, a mirar la historia desde un enfoque sociológico, es posible conocer y entender la formación, estructura, funcionamiento y características de Estados nacionales específicos.

1.2.1 Procesos comunes en la formación de los Estados nacionales en Europa: una explicación de Charles Tilly

El trabajo de Charles Tilly²⁷ analiza la construcción de los Estados nacionales en Europa Occidental a partir de lo que él identifica como los principales atributos del Estado, a saber: fijación espacial, impersonalidad, permanencia, soberanía y lealtad. Así, los miembros del equipo de investigación²⁸ coordinado por Tilly rastrearon el desarrollo de cinco procesos comunes a las unidades estatales que se desarrollaron casi paralelamente en Europa, y son:

1. La organización militar: Tilly explica que fue precisamente la guerra la que llevó a que las unidades políticas autónomas europeas se convirtieran en Estados nacionales en virtud de que sus estructuras fueron productos secundarios y no planeados de la preparación para los conflictos bélicos. Además, los Estados nacionales fueron el producto de la necesidad de crear y mantener distintas combinaciones de capital y coerción, dentro del territorio.
2. La infraestructura en relación a la política tributaria: elemento indispensable porque la recaudación tributaria es una de las principales fuentes de capitalización y está relacionada con la preparación de la guerra en muchos países. La recaudación de impuestos, asimismo, aparece en el centro de otros procesos como el de la organización de los aparatos burocráticos, como la policía en relación con el establecimiento y la conservación del orden público, y la *policy*, en el sentido administrativo.
3. La organización de la policía: administrativamente hablando, es el medio por excelencia a través del cual el Estado se comunica con la sociedad, la estructura institucional por la que el Estado cumple con sus funciones más elementales, en otras palabras, políticas públicas.
4. El abastecimiento de las ciudades o suministro de alimentos: tarea esencial de los Estados para preservar el orden social y para buscar el desarrollo, incluso, del mercado interno.
5. Burocracia: variable indispensable para el cumplimiento de las funciones básicas del Estado en su administración y contacto con la sociedad.

²⁷ Charles Tilly (coord.), *The Formation of National States in Western Europe* (EEUU: Princeton University Press, 1975).

²⁸ El trabajo está compuesto por las aportaciones de: Samuel E. Finer, quien examina el papel militar y los cambios en la estrategia como consecuencia de las innovaciones tecnológicas y los cambios sociológicos aplicados a la guerra. Gabriel Ardant explica la infraestructura de los Estados modernos en función de la política económica y, más concretamente, la política tributaria; mismo tópico del que se ocupa Rudolf Braum pero en Inglaterra y Prusia. David H. Haley analiza la importancia de la organización policial en el desarrollo político europeo. Tilly estudia la correlación entre el orden público y el abastecimiento de las ciudades en la Europa moderna. Y Pete Lundgreen se ocupa del reclutamiento y organización del personal administrativo, es decir, la burocracia.

Con ello, la investigación siguió la pista a los grandes procesos históricos que tuvieron en común las formaciones estatales. De manera que Tilly, más que establecer relaciones hipotéticas entre grandes variables como las libertades públicas, atendió a cuestiones históricas documentables desafiando algunas teorías del desarrollo de cambio político que plantea una lógica relación entre el crecimiento económico y el desarrollo político.

A partir de reconciliar la sociología y la ciencia política con la historia, y de la aplicación de tres métodos de análisis (prospectivo, probabilístico y correlacional), el equipo de trabajo que colaboró con Tilly hizo hallazgos que mostraron la contingencia histórica y la continuidad de ciertas estructuras en la construcción de los Estados nacionales en Europa occidental. Estos instrumentos analíticos llevaron al equipo a analizar la construcción del Estado como una serie de relaciones más que como una serie de hechos recurrentes o de secuencias. Una de las conclusiones más significativas que el estudio en cuestión ofrece es que las unidades estatales en Europa fueron más un subproducto de un conjunto de precondiciones históricas –tales como la homogeneidad cultural que produjo la unificación del Imperio Romano, una amplia base social campesina y una estructura política descentralizada que representó una fuerte resistencia a la construcción del Estado pues las autoridades ya establecidas se negaban a renunciar a su poder o a compartirlo, y la gente ordinaria se resistía a entregar hombres a la leva, o sus cosechas o sus tierras o su fuerza de trabajo, generando conflicto y lucha económica política-, que la culminación de un plan deliberado.

Por lo anterior, el modelo metodológico que *The Formation of National States* utiliza, resultó útil en esta investigación para un acercamiento más comprensivo de los procesos constructivos y reconstructivos del Estado mexicano posterior a la Revolución, periodo en el que se pueden identificar con claridad elementos fundamentales, tales como organización militar, suministro de alimentos, políticas públicas y formación de un cuerpo burocrático.

1.2.2 La construcción del Estado nacional a partir de fases de institucionalización: la propuesta teórica de Gianfranco Poggi

El trabajo que realiza Gianfranco Poggi²⁹ comenzó con un esquema desarrollista del cambio político pero lo complementó con los hallazgos históricos que la investigación dirigida por Tilly había recabado. Poggi ofrece la siguiente definición de Estado moderno:

...un complejo conjunto de arreglos institucionales para gobernar/mandar. Este mando es por medio de actividades rutinarias y reguladas llevadas a cabo por individuos encargados de oficinas o puestos públicos. El Estado, como la suma total de estas oficinas reserva para sí el asunto de gobernar sobre una sociedad territorialmente delimitada; monopoliza, en la ley y tanto como sea posible en los hechos, todas las facultades y medios relacionados con el asunto de gobernar.³⁰

Como se puede observar, esta definición encuentra apoyo en la teoría weberiana, pero enfatiza en el asunto de gobernar y en las instituciones que, sobre un territorio delimitado, son los medios a través de los cuales se ejerce la ley. De acuerdo con el enfoque de Poggi –desarrollo político desde el institucionalismo– la construcción del Estado nacional se explica a partir de cuatro fases de desarrollo o, lo que es lo mismo, fases de institucionalización del poder político: 1. Sistema de mando feudal³¹, 2. Sistema de mando estamental³², 3. Estado absolutista³³ y 4. Estado liberal democrático, fase de la que nos ocupamos propiamente al hablar de los Estados modernos puesto que emerge la sociedad como un ámbito relativamente autónomo dividido en “esfera pública” y “esfera privada”, manifestándose una clara contradicción entre la burguesía naciente y el Estado absolutista. De ahí, por ejemplo, la aparición del “Constitucionalismo” como un mecanismo de

²⁹ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction* (EEUU: Stanford University Press, 1978).

³⁰ *Ibid.*, p. 1.

³¹ En el cual la estructura política conducía hacia la descentralización del poder político porque el poder militar estaba disperso en un sinnúmero de pequeñas unidades políticas y porque el principal recurso de poder político se hallaba en la posesión de la tierra que estaba, también, fragmentada.

³² El cual se caracterizaba por una clara intensificación del ejercicio del poder y por la gestación de nuevas relaciones de poder. Durante este periodo los primeros estadistas interactuaron con ciertas entidades políticas conformadas por asambleas de aristócratas o cuerpos eclesiásticos, a las que se les denominó “estamentos”. Los estamentos se formaban como representantes de colectividades específicas y eran asambleas deliberativas; estos cuerpos condicionaron la centralización del poder político, lo que dio paso a la siguiente fase.

³³ Fase alentada por el desarrollo incipiente del capitalismo y por la revolución militar (s. XV a XVII), en la que el elemento fundamental a analizar es el de la Soberanía, proceso de concentración del *imperium* (facultades y facilidades políticas) y dispersión de *dominium* (posesión y propiedad de los sujetos). Con ello se consolida el poder despótico y, al mismo tiempo, se observa un incremento de la complejidad de la sociedad que demandó la ampliación del poder infraestructural del Estado, a través de más administración y de la aplicación de políticas públicas, de ahí que los registros más antiguos que se tienen sobre la administración pública en forma se ubiquen en la Edad Media, justo durante el Estado absolutista.



limitación al poder absoluto y un medio de planificación y racionalización de los asuntos jurídicos, con lo que nace el Derecho Público.

El trabajo de Poggi es útil para el esquema de análisis de esta investigación en términos metodológicos e históricos, para ubicar epocalmente la configuración de los Estados nacionales y la formación del régimen político (leyes e instituciones), en el marco de la consolidación capitalista, pues considera que el Estado liberal (liberal por las aportaciones del liberalismo político) del siglo XIX fue coherente con la economía de mercado aparejada, desde luego, con un proceso de democratización que fue en contra del absolutismo. De manera que Poggi adjetiva al Estado como “liberal” porque lo que observa son tres cambios significativos durante la fase de institucionalización, a saber: el surgimiento de nuevos actores políticos (nuevas clases sociales), el modo de operación de las instituciones políticas a través de las asambleas legislativas y la composición de la agenda pública a partir de las mencionadas asambleas. Por ello, la burguesía se constituyó como una clase social que se construyó una relativa homogeneidad de la vida pública, cuya principal actividad era la económica y, posteriormente, la política, pues sólo la burguesía participaba de los asuntos estatales cuando desplazó los vestigios feudales. La radicalización de estas nuevas relaciones más tarde conduciría, en última instancia, a la cristalización de un capitalismo liberal resguardado por un Estado, administrado a través de instituciones políticas liberales. Las nuevas condiciones económicas, la producción en serie y la industrialización acelerada, propiciaron relaciones laborales y sociales distintas de las que se conocían antes de la Revolución Industrial, y de mayor desventaja, para la clase trabajadora. Finalmente, y derivado de lo anterior, diversas expresiones políticas obreras impulsaron movimientos sindicales cuya principal bandera de lucha era la económica, es decir, el mejoramiento sustancial de las condiciones laborales y, posteriormente, su incorporación gremial al Estado de derecho.

1.2.3 El Estado, más allá de la imagen: la sociología histórica de Joel Migdal

Joel Migdal plantea la diferencia entre las imágenes que se conocen del Estado y las prácticas que a éste constituyen, el autor considera que los modelos jurídicos y económicos son imágenes que deben ser explicadas. El esfuerzo teórico de Migdal va, fundamentalmente, encaminado a desmitificar al Estado, en concreto, la idea que hasta ahora han compartido estructuralistas, adeptos a las teorías de la elección racional y demás corrientes de las teorías políticas y sociológicas: el Estado es y debe ser visto como una organización peculiar con un estatus autónomo que, a través de la burocracia, el marco legal y otros medios de coerción, mantiene la dominación, estructura y reestructura las relaciones sociales.

Migdal cuestiona seriamente estas afirmaciones porque considera que no sólo el Estado ejerce la fuerza, no solo este pretende o aspira a la hegemonía en las relaciones de dominación ya que, de *facto*, el ejercicio del poder político no es una característica privativa del Estado como asociación humana. Es decir, aunque en momentos históricos particulares la lucha por la dominación se resuelva a favor del Estado, siempre habrá más asociaciones/organizaciones humanas que se disputen el control y que, incluso, realicen funciones que usualmente se atribuyen exclusivamente al Estado, por ejemplo de seguridad social.

Estas proposiciones, al mismo tiempo que increpan lo que se conocía sobre el Estado a partir de las teorías convencionales, muestran una insistente preocupación por dilucidar el problema de la fuerza. Recordemos que, de un modo u otro, todas las teorías del Estado reconocen que la dominación que éste ejerce sobre la sociedad se basa, en buena medida, en la fuerza que concentra. De hecho, una de las reflexiones que más ha impactado en la teoría política expresa que el Estado es una asociación de dominación, cuyo principal atributo es que reclama con posibilidad de éxito el monopolio legítimo de la violencia física; y justamente contra esta definición weberiana Migdal lanza sus críticas.

De manera que para este autor el Estado no es la única institución que tiene poder ni es el único capaz de ejercer violencia física. Cito: “Los Estados (o cualquier otro sitio integrado de recursos e ideas) entablan batallas campales con otras figuras y grupos poderosos con formas muy arraigadas de hacer las cosas...”.³⁴ En este sentido, las reflexiones de Migdal podrían referirse, si pensamos en el caso mexicano, a la actuación de poderes fácticos, a las oligarquías regionales e, incluso, a los grupos que actúan fuera de la ley, pues claramente logran, de una u otra manera, disputarle al Estado el control territorial y, desde luego, el uso de la violencia está presente ya sea física, económicamente o a través de la presión política en los centros de decisión, pero siempre con la certeza de que dichos grupos u organizaciones cuentan con la capacidad de, al menos, ser contestatarios frente al Estado. La cita continúa:

En ocasiones el poder de estas otras formaciones sociales resulta obvio, como ocurre con la capacidad para negar un crédito muy necesario; a veces está disimulado, como el ostracismo en una comunidad pequeña. En cualquier caso, las luchas por los ingresos u otros bienes y por decidir qué ideas deberían predominar son violentas y reales.³⁵

Lo anterior significa que, además de lo obvio, en el ejercicio de la fuerza o la violencia por parte de algunos grupos, también existen otros que ejercen su poder y su influencia de manera más velada. Un ejemplo podrían ser los medios de comunicación que, como empresas, no sólo influyen en la

³⁴ Joel Migdal, *Estados fuertes. Estados débiles* (México: FCE, 2011), 26.

³⁵ *Ibid.*



sociedad o en la formación de la opinión pública, sino que también actúan presionando en las esferas de decisión política, imponen agenda pública y, en muchas ocasiones, logran imponerse generando legislaciones que las favorezcan.

El enfoque de Migdal de “el Estado en la Sociedad” tiene su importancia en que contempla las interacciones conflictivas entre los distintos grupos sociales, que pueden ser formales o informales, es decir, fuerzas políticas inscritas en la lucha dentro del Régimen, fuerzas sociales de la zona no institucional e, incluso, cabría preguntarse si también se incluyen los grupos que están al margen de la ley y, desde luego, la iglesia o los grupos religiosos hegemónicos de cada lugar. Por ello es que Migdal insiste en que no existe, en ningún lado, un conjunto único e integrado de reglas que se expresan en la Constitución o como Libro de la Ley (religiosa) que se sigan como reglas de conducta cotidiana. En este sentido, es importante enfatizar en la palabra “único”, porque aunque no haya sólo uno, sí es uno el que impera, al menos formalmente, y es el que nos permite encontrar la línea divisoria entre lo legal y lo ilegal.

Con lo anteriormente expuesto se puede comprender la nueva definición que Migdal ofrece de Estado: “...es un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes.”³⁶ A partir de esta concepción el autor cuestiona la idea del monopolio de la violencia weberiano que ha sido tan replicada; la “imagen” de un Estado como asociación que reclama con probabilidad de éxito para sí el monopolio legítimo de la violencia sólo es un ideal que, en la práctica, pocas veces se verifica.

Así, el Estado es un campo de poder signado por el uso y la amenaza de la violencia, constituido por una imagen y por un conjunto de prácticas. La imagen puede reflejar una organización dominante que opera en un territorio determinado y que monopoliza coherentemente el uso de la coacción física; pero las prácticas reales pueden indicar que existen organizaciones que compiten por ese monopolio y que bajo ciertas circunstancias se lo arrebatan al Estado. En palabras de Migdal: “La imagen postula una entidad que tiene dos tipos de fronteras: 1) fronteras territoriales entre el Estado y otros Estados, y fronteras sociales entre el Estado -sus organismos y actores (públicos)- y aquellos sujetos a sus reglas (privadas)”.³⁷

En cuanto a las prácticas, el autor argumenta que éstas pueden fortalecer o debilitar la imagen del Estado, en tanto que reafirman o modifican las fronteras estatales, tanto las territoriales (a partir de documentos como las visas o los permisos de importación y exportación) como las

³⁶ *Ibid.*, p. 34.

³⁷ *Ibid.*, pp. 34-35.

sociales (a partir de la división público-privado). Pero, como el propio autor señala: “Con frecuencia las prácticas se enfrentan a la imagen.”³⁸, por lo que resulta insuficiente analizar al Estado en función de modelos democráticos o autoritarios simplemente, y exhibe que el ejercicio de la violencia física como atributo principal del Estado, en la práctica, es un hecho acotado temporalmente y que no siempre se consigue del todo. Un Estado es un hecho histórico que sólo puede entenderse en la práctica y que tiene que estudiarse empíricamente.

En resumen, el “Estado en la sociedad” es un campo de poder que puede analizarse a través de su imagen y de sus prácticas, elementos que no siempre están en concordancia; ya que el Estado es una entidad contradictoria que, en ocasiones, actúa contra sí misma. De modo que lo que ofrece el enfoque del Estado en la sociedad es la posibilidad de entender el proceso fundamental de dominación, considerando el paradójico desarrollo del Estado: como la imagen de una organización poderosa claramente definida y unificada, y como las prácticas de sus partes (grupos oficiales y extraoficiales) que impulsan reglas o leyes que no siempre están armonizadas entre sí y con las leyes oficiales.

1.2.4 El Estado: una particular concentración de “poder despótico” y por una red de “poder infraestructural”: Michael Mann y *Las fuentes del poder social*

Otra interesante aportación al tratamiento del problema de la construcción Estado la hace Michael Mann, para quien esta unidad política es un conjunto diferenciado de instituciones y personal, que implica una centralidad y una demarcación territorial sobre la que se ejerce, en alguna medida, la capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes respaldadas por algún tipo de fuerza física organizada.³⁹ Como se verá, la propuesta teórica de Mann implica una concepción dual del Estado, del mismo modo que Migdal o que el propio Poulantzas. Los tres comparten una noción que explica la existencia de un “poder duro” o una “fuerza concentrada”, producto de la lucha de clases y un conjunto de instituciones o estructura burocrática que da cumplimiento a las funciones del Estado. Sin embargo, Mann desarrolla una posición distinta a la de Poulantzas con respecto a las clases sociales, y no sólo se aleja de este marxista sino que lo hace del marxismo en general, señalando lo que para él son limitaciones explicativas de tal enfoque. De manera que, a continuación expongo los aspectos teóricos útiles para la presente investigación y señalo en qué momento y por qué Mann deja de ser pertinente para el desarrollo del esquema de análisis que me propuse.

³⁸ *Ibid.*, p. 39.

³⁹ Michael Mann, *Las fuentes del poder social, II* (Madrid: Alianza, 1977), 85.

El extenso trabajo sociológico que realiza este autor responde a varias preguntas, de las cuales la que más interesa a propósito de la presente investigación es: ¿por qué cristalizó el Estado nacional? Y que sólo puede ser contestada a partir de la concepción de sociedad, en general, y del desarrollo histórico de la sociedad occidental, en particular, que tiene Mann; quien la describe como una red de interacción en cuyos límites existe un cierto grado de discontinuidad en la interacción entre ella y su entorno. Dentro de esta red, las relaciones sociales son el medio para satisfacer necesidades del ser humano, como animal gregario que es. Es precisamente esto lo que le interesa a Mann: los medios, es decir, las relaciones sociales a través de las cuales los seres humanos en sociedad resuelven sus necesidades de seguridad, reproducción, subsistencia material, defensa de la propiedad y solución conflictos.

En ese sentido, analiza y explica las relaciones, que al mismo tiempo son de poder, a partir de cuatro tipos-ideales, diversos y desiguales en capacidad de influencia, a saber: fuentes de poder ideológico, económico, militar y político.⁴⁰

La importancia de las cuatro fuentes de poder está determinada por el grado de eficacia para organizar la cooperación social en relación con el contexto, lo cual cambia históricamente aunque las cuatro redes siempre estén presentes y cristalicen o no en ciertas instituciones. Por ello, el Estado (como conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad y una demarcación territorial sobre la que ese Estado ejerce, en alguna medida, una capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes respaldadas por algún tipo de fuerza organizada) ha sido un medio de organización tanto política, económica ideológica y militar, simultáneamente; aunque un tipo de relaciones sea el que se impone o prevalece sobre los otros tipos. Cabe destacar que esta noción del Estado coincide con el planteamiento de Poulantzas que explica la existencia de un “poder duro” o una “fuerza concentrada” producto de la lucha de clases y un conjunto de instituciones o estructura burocrática que da cumplimiento a las funciones estatales.

Mann se distancia del marxismo clásico, aún del poulantziano, al señalar que el proceso de desarrollo y estructuración de la sociedad occidental⁴¹ no se puede explicar a partir del modelo marxista que privilegia el despliegue de los modos de producción y de las clases sociales, pues lo considera insuficiente para entender cómo se entrelazaban y generaban actores colectivos que se

⁴⁰ Es el poder estatal y surge de la utilidad de una regulación centralizada y territorial. Su organización es primordialmente autoritaria porque irradia desde un solo centro.

⁴¹ Para Mann hay dos fases principales en el proceso de estructuración de la sociedad occidental, en un periodo que comprende de 1760 hasta 1914, a saber: a) Desde el siglo XVIII hasta 1815 fue el periodo en el que las relaciones difusas de poder militar y económico dominaron las sociedades occidentales, el capitalismo aumentó la capacidad humana para explorar la naturaleza, aumentar la población y fomentar la industrialización. b) Durante el siglo XIX el capitalismo alentó ciertos procesos tales como la emergencia de los Estados nacionales intersticialmente, es decir, sin responder a una voluntad precisa. Las luchas por la ciudadanía se estructuraron de acuerdo a la institucionalización de los impuestos y de la conscripción (servicio militar obligado). El capitalismo industrial y el Estado nación autoritario se convirtieron en los principales reestructuradores de la sociedad occidental.



inter penetraban (las clases, las naciones y los Estados modernos, así como sus rivales) pero no dialécticamente. Tampoco cabe el modelo marxista para Mann porque éste otorga un lugar primordial a ciertas clases en la sociedad y, aunque este autor no omite que el poder económico del capitalismo fue fundamental en el desarrollo del Estado nacional y elemento ineludible en el análisis, no lo considera el más relevante.⁴²

⁴² Antes de seguir adelante es imprescindible señalar que “clases sociales” y “lucha de clases” son categorías sustanciales de la teoría marxista de la cual deviene la categoría ordenadora “forma de Estado”, columna vertebral de la presente investigación. De ahí que sea indispensable hacer una precisión epistemológica que explique la pertinencia de los conceptos en cuestión, así como su potencia explicativa y que, además, sirva como punto de comparación con lo que posteriormente M. Mann plantea teóricamente como producto de su análisis histórico-sociológico de las sociedades occidentales. En la actualidad hablar de clases sociales y los términos derivados de este concepto, como lucha de clases, se atribuye a una interpretación ideologizada, anticuada o simplemente dogmática de la realidad, lo mismo en la política que en la academia. Pero, a partir de una definición teórica es posible liberar de su carga ideológica a dicho concepto, de ahí la necesidad de clarificar qué se entiende y de dónde provienen tales conceptos. El uso común del término “clase” surge a mediados del siglo XVIII en el contexto intelectual ilustrado y nace por la necesidad de explicar una realidad nueva en una sociedad que se reorganiza y para la que no había conceptos, dado que el orden y la organización económico-social habían cambiado. Autores como Smith y Sieyès usaron el término aún antes que Marx. Incluso, durante el periodo posterior a la Revolución Francesa se coloca este término como eje articulador de programas políticos y manifiestos de partidos. Así, la existencia de clases sociales presupone, entre otros elementos, la igualdad de principio jurídico de quienes forman parte de la sociedad ante el Estado. Es decir, en la Revolución Francesa encontramos los antecedentes del concepto en cuestión mientras que con la Revolución Industrial hayamos su consolidación al tiempo que se produce una gran transformación económica. De ello resulta una integración conceptual entre la necesaria igualdad jurídica y política como ciudadanos y la posición que el grupo social ocupa en el proceso de producción capitalista. Cabe resaltar que la igualdad jurídica y política y la desigualdad en el plano económico son partes constitutivas del concepto de clase, pero no las únicas. En otras palabras, como elemento distintivo de lo que a partir de entonces se llamó “clases sociales” se encuentra el principio de la igualdad jurídica -que, desde luego, no se extiende a la esfera económica- de todos los miembros de la sociedad frente al aparato normativo del Estado. Esta transformación en las relaciones sociales que se consolida con la industrialización del mundo productivo tiene como factor principal la desigualdad ante el acceso a la propiedad de los medios de producción. Por otro lado, la organización social del mundo, a partir de criterios económicos, se ha complejizado y ha producido un efecto: que las clases sociales predominen sobre las castas, los estados, los grupos jerárquicos y los sectores sociales; sin embargo, vale decir que dicha estratificación ha estado presente en mayor, menor o nula presencia en diferentes etapas históricas y distintas sociedades. Dentro de esta organización social la constante ha sido la existencia de relaciones de poder y de dominación con sus particularidades. Y la prevalencia de las clases sociales sólo puede ser entendida como un efecto de la afirmación del capitalismo, pero no significa la simplificación de la organización social, sólo se podría decir que los límites entre los grupos sociales son menos claros. Incluye la clásica división de las clases que Marx describe e sus trabajos entre burguesía y proletariado no excluye la existencia de otras clases o de otros grupos. Lo cierto es que eligió estas dos clases para analizarlas y explicarlas en su forma más acabada por su papel predominante en la producción económica y, en todo caso, por su protagonismo o clara manifestación política en el desarrollo histórico de las sociedades industriales. Pero hay otro sentido en el que Marx utiliza el término de clases sociales, y es para referirse a los grupos sociales tanto en las sociedades precapitalistas como en las capitalistas. Sin embargo, esto no afectó sus análisis porque encontró que en todos los casos la existencia de una u otra organización social descansan en las relaciones de explotación económica y de opresión política, y que el nacimiento y desaparición de estas organizaciones se debe a las condiciones materiales de vida. Los grupos distintos a las clases están definidos por factores de otra índole como aspectos políticos, socioraciales, de género y de actividad social. Lo dicho anteriormente van en el mismo sentido, aunque sin una profundidad conceptual sociológica, con lo que plantea Mann al enunciar y caracterizar una variedad de grupos, estamentos y segmentos de la sociedad, además de las clases sociales, las cuales son más visibles y ubicables cuando se manifiestan políticamente en el curso de la historia, además de cumplir las funciones económicas que las determinan. Cfr. Mann, Michael, *Las fuentes del poder social: el desarrollo de las clases y los estados nacionales, 1760-1914*, (Madrid: Alianza, 1977).

Para Mann el desarrollo de los Estados modernos no respondió a la lucha de clases, propiamente, sino a una mayor industrialización, al profesionalismo militar, a la ampliación de la representación política y más burocratización, elementos que son pensados por dicho autor a partir de cuatro características:

1. La centralización territorial.
2. El Estado presenta dos dualidades, es al mismo tiempo un lugar y unas personas; un centro y un territorio.
3. Las instituciones estatales son muy variadas y realizan distintas funciones para los distintos intereses de los grupos localizados dentro de su territorio.
4. La definición del Estado como territorio delimitado sugiere un ulterior conjunto de relaciones políticas entre ese Estado y otros Estados, es decir, la geopolítica.

Los poderes difusos del capitalismo y del industrialismo se impusieron sobre el poder político y el poder militar con lo que Mann explica la relación del Estado con la economía; sin embargo, el autor aclara que las instituciones estatales no siempre están en consonancia con el desarrollo del capitalismo, debido a la emergencia de los nuevos actores que aparecen en la sociedad –a los que no llama clases sociales *per se*– ya que el régimen, de inicio, no cuenta con los recursos para enfrentarlos cuando éstos se le oponen. Hasta aquí llega la pertinencia del planteamiento de Mann, pues al plantear la disociación entre la economía y las instituciones políticas pone en duda la idea de que el desarrollo capitalista produce un conjunto de relaciones de poder entre el capital y el trabajo, ya sean marxistas, liberales o reformistas.⁴³ En este sentido, cabe preguntar ¿de qué otra forma se podría comprender la relación entre el capital y el trabajo si no es a partir de una clara contradicción producida por el capitalismo? Evidentemente, en este punto Mann se aleja de la categoría ordenadora de esta investigación, “Forma de Estado”, la cual relaciona las transformaciones del Estado nacional a partir de los cambios que tiene el capitalismo mundial en su despliegue.

Mann cuestiona el cumplimiento de un modelo de lucha de clases como una confrontación ineludible entre la burguesía y el proletariado. Pero, tal como ya se mencionó en la nota previa, si Marx decidió dar mayor importancia a la existencia y vida política de estas dos clases fue porque en la parte del siglo XIX en que él desarrolla sus análisis, es contundente su relevancia y son protagonistas de la lucha de clases, pero no desconocía la existencia de otras clases. Por lo anterior, para efectos del presente trabajo, la recuperación teórica de Mann sirve para reforzar la concepción

⁴³ Michael Mann, *Las fuentes del poder social, II* (Madrid: Alianza, 1977), 948.



dual del Estado, la necesaria relación entre la economía y la configuración política, y la existencia de “actores colectivos” producto de las nuevas relaciones que el industrialismo y la representación política generaron, que aquí se identifica como clases sociales, cuyas luchas dan contenido a las “formas estatales” de acuerdo al periodo histórico en el que se despliega el capitalismo.

En resumen, Mann explica la cristalización “Estado nacional”, a partir de dos cristalizaciones más: a) la representación política y b) la cuestión nacional; las cuales implicaban una nueva concepción de ciudadanía. “Las fases capitalista-industrial [de la teoría de la nación] y capitalista militar de la expansión del Estado intensificaron las cuestiones nacional y representativa.”⁴⁴ En este contexto, las actividades nuevas que comenzó a realizar el Estado respondieron a necesidades generadas por el industrialismo, que estuvo articulado en primera instancia por la clase capitalista, pero también por otras clases, por el ejército y las élites estatales. Entonces, las preguntas serían ¿cuáles clases?, ¿cuáles élites?, ¿por qué distingue clase capitalista de clase dominante y de élites estatales?

“Todos ellos aceptaron el papel de los poderes colectivos del Estado en la sociedad industrial, por tanto, le exigieron una mayor coordinación social. A su vez, las infraestructuras estatales aumentaron la densidad de la interacción social, pero la encerraron en los límites de su territorio.”⁴⁵ En esta cita están explicadas, sociológicamente, las causas que obligaron a cambiar de forma al Estado, por qué la “forma liberal” dejó de ser viable y se hizo necesaria otra forma -la intervencionista-; en palabras de Mann, las clases y los otros actores, en sus relaciones, cristalizaron de otra manera.⁴⁶ Es decir, se construyó una nueva “forma estatal”, que aquí ha sido llamada

⁴⁴ *Ibid.*, p. 950.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 949-950.

⁴⁶ Como ya se ha explicado, la división social de las clases y segmentos es cada vez más compleja, según se desarrollen y entrelacen distintos procesos sociales. En el caso de México, en particular durante un periodo crítico de su historia a partir del cual se inauguró en muchos sentidos otra etapa -la Revolución- existieron diversos grupos sociales y clases sociales; los cuales son ubicados y descritos por F. Katz como actores, más activos que otros. Así, durante el periodo revolucionario se pueden identificar los siguientes:

1. Campesinos tradicionales (que podían ser colonos fronterizos o indios), que se encontraron indefensos frente a las agresiones y el despojo de su propiedad. Estaban sobre todo ubicados en el centro y sur del país.
2. Peones de hacienda.
3. Peones modernos, especialmente surgidos en Coahuila, sus características contrastan con los peones tradicionales. Los modernos eran campesinos despojados de sus tierras que se volvían migrantes e iban a las regiones nortenas de reciente explotación. Katz explica que eran los mejor pagados, aunque con la desventaja de que tenían que buscar trabajo constantemente según la temporada. Este grupo es especialmente importante porque fueron ellos los que primero se sumaron a la Revolución, unos en contra de los hacendados y otros luchando a su lado. “Era precisamente su falta de raíces y su continua movilidad lo que los hacía más proclives que los peones tradicionales a unirse a los ejércitos revolucionarios que luchaban lejos de su suelo natal.” (Friedrich Katz, *De Díaz a Madero. Orígenes y estallido de la Revolución mexicana* (México: Era, 2004), 33). También los peones que vivían en las haciendas lucharon junto con sus hacendados. Por su parte, los trabajadores no residentes eran un grupo más heterogéneo y quienes se enrolaron en la revolución lo hicieron por la necesidad de sobrevivir, en la mayoría de los casos, aunque no todos.
4. Clases medias (ilustradas o no), que reclamaron el derecho de participar de los procesos políticos porque eran ignorados.



intervencionista, dado que las funciones del Estado se tornaron más complejas y diversas, cuyo cumplimiento sólo fue posible gracias a la constitución de una infraestructura amplia que dotó a la unidad estatal de una mayor capacidad de penetración social. Esto es lo que observó y atinadamente explicó Francis Fukuyama, quien desarrolló el planteamiento histórico que a continuación presento.

1.2.5 Consolidación o debilidad estatal: Francis Fukuyama y la penetración social del Estado

Concluyo el recorrido teórico con otro de los autores contemporáneos que ha mostrado interés por la comprensión del Estado: Francis Fukuyama con su texto *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*⁴⁷, en el que analiza la situación actual del Estado desde una particular perspectiva, pues lo que interesa es la capacidad institucional para resolver la demanda social, así como los problemas públicos nacionales o internacionales.

El texto de Fukuyama es una especie de efecto o respuesta a la crisis de 2001 en los Estados Unidos de América, la cual mostró que las variables políticas rebasaban a las económicas por su importancia y condicionamiento de las relaciones Estado-sociedad. Este autor norteamericano, conocido por su hipótesis del fin de la historia, de corte neohegeliana y por sus aportaciones como asesor del gobierno norteamericano, se remonta a la etapa posterior a la Guerra Fría, cuando la apuesta de los economistas (anglosajones primordialmente) giraba en torno a la “reducción del Estado”; idea fuertemente cuestionada una década después, cuando esos mismos economistas concluyeron que las variables más importantes que afectaban al desarrollo eran de orden político más que económico, por lo que tuvieron que volver a los textos de administración pública.

En este sentido, Fukuyama se muestra crítico del Consenso de Washington que proclamó la reducción al mínimo del gasto público de los países del capitalismo periférico. Así, la disminución general de la presencia del Estado en la sociedad, es decir, el detrimento de su capacidad de penetración, ha tenido efectos negativos, entre los que se encuentra la dificultad para mantener la paz dentro del territorio, alentando el conflicto y la inestabilidad social y política.

-
5. Clases trabajadoras (obreros, especialmente mineros), que se vieron afectados por la recesión norteamericana ya que las minas eran primordialmente estadounidenses.
 6. Hacendados (unos revolucionarios, otros no), los que participaron incluso iniciando el estallido revolucionario se aliaron con las clases medias e incluso con las bajas, pues se apoyaron mucho en sus peones.
 7. Rancheros.
 8. Colonos mormones (sobre todo en Chihuahua).
 9. Terratenientes.
 10. Vaqueros, un grupo ubicado en las haciendas del norte que eran dueños de sus propios caballos y estaban bien armados. *Ibid.*, 27.
 11. Oligarquías locales, sobre todo al norte. Véase *Ibid.*

⁴⁷ Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* (Argentina: Sine Qua Non, 2004).

A partir de una concepción bidimensional del Estado, Fukuyama distingue lo que él llama “estatalidad”, la cual se traduce en defensa nacional, seguridad social o promoción industrial; y el poder o la fuerza del Estado, cuyo sentido de fuerza corresponde a lograr el cumplimiento de la ley, administración pública eficaz, control de la corrupción y aceptable grado de transparencia y rendición de cuentas. En ese sentido, son débiles los Estados que no tienen la capacidad institucional apropiada para que se cumpla la ley o para limitar la corrupción, por poner algunos ejemplos; mientras que los Estados fuertes son aquellos que son eficaces en la realización de sus funciones, comenzando con la provisión de seguridad en sentido amplio. El autor propone una relación entre la “fuerza” (lo que Mann refiere como “poder despótico”) y la “estatalidad” o el “alcance” (lo que Mann llama “poder infraestructural”) de los Estados. Todo ello derivado de que la tendencia de finales del siglo XIX y, sobre todo de la mayor parte del siglo XX, fue el crecimiento de la estatalidad, es decir, la consolidación de los Estados intervencionistas, mientras el núcleo central de la fuerza no creció a la par. Y aquí encontramos la razón por la que las instituciones y, en particular lo que el propio Fukuyama describe como parte de la estatalidad –la aplicación de las leyes y las funciones básicas del Estado–, no pueden ser ampliamente desarrolladas, porque las unidades estatales no cuentan con la fuerza suficiente para respaldar el alcance y la penetración en la sociedad.

Para Fukuyama el tamaño del sector público no determina la capacidad institucional de los Estados; sin embargo, la fuerza sí es una cuestión a considerar en este sentido, porque si ésta no es suficiente, un Estado no es capaz de incentivar el desarrollo del mercado ni de la sociedad que gobierna. Este argumento va, de cierto modo, relacionado con lo que Tilly plantea acerca del funcionamiento de la democracia en Estados no sólidos o con fuerza que sostenga a las instituciones; prácticamente Fukuyama plantea lo mismo, si los Estados son débiles no les es posible penetrar, eficazmente, a la sociedad en el cumplimiento de sus más elementales funciones.

Al enfatizar en la complejidad de los Estados débiles, el autor señala que éstos no solamente pueden representar un problema para sus sociedades, sino que también pueden ser un problema para el orden internacional, debido a que la gobernanza interna de cada Estado influye a otros miembros del sistema internacional. Así es como explica Fukuyama las crisis internacionales desde la caída del Muro de Berlín en 1989, hasta el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, pues éstas han girado en torno a Estados “débiles o fracasados”, como él los llama.

Ahora bien, son cuatro aspectos los que se plantean en *La construcción del Estado*, para estudiar la fortaleza o la debilidad de los Estados:

1. El diseño y gestión de la organización: relativo a la Administración Pública.
2. El diseño del sistema político: relativo al arreglo institucional.
3. La base de legitimación: relativa a la dimensión normativa, la democracia y la gobernanza.
4. Los factores culturales y sociales: relativos al capital social, los valores y las normas culturales.

A partir de estos cuatro criterios para “medir” o “estimar” si un Estado es débil o fuerte, Fukuyama plantea una relación entre la “especificidad” (que puede ser alta o baja, y sus intermedios) y el “volumen de transacciones” (que puede ser alto o bajo, y sus intermedios), es decir, un Estado será fuerte cuando cuenta con instituciones que cumplen funciones de “alta especificidad”, eficientes y eficaces, aunque el volumen de transacciones sea bajo. Por el contrario, cuando un Estado cuenta con instituciones que realizan un “volumen alto de transacciones” pero con poca “especificidad”, estamos frente a un Estado débil. Por último, si bien es cierto que el trabajo descrito no cuenta con teoría política consistente, tiene la virtud de ubicar bien el problema y mostrar a los ideólogos del neoliberalismo, desde sus horizontes políticos, el problema que representa no considerar el asunto de la política y, por ende, del poder. De manera que su crítica a los economistas ideólogos del capitalismo neoliberal y a los administradores tecnocráticos provenientes de la Universidad de Chicago, que subestimaron la centralidad de lo político, resulta apropiada para el desarrollo del presente trabajo que, precisamente, privilegia la dimensión política en su análisis.

Una vez descritos algunos de los más recientes y útiles planteamientos teóricos que se han hecho sobre el Estado es posible exponer el modelo de análisis que para esta investigación se siguió, ya que para su construcción retomé los elementos más convenientes de las proposiciones teóricas, aunados a la categoría ordenadora de “forma de Estado”, para conceptualizar los procesos configurativos y transformadores del Estado mexicano.

A manera de resumen, de Tilly retomé el rastreo histórico de los procesos comunes que se institucionalizaron, aunque de forma distinta y en tiempos diferentes, para dar pauta a la conformación de los Estados nacionales, tales como el suministro de alimentos, estructura burocrática, recaudación de impuestos, políticas públicas y aparato militar. De Gianfranco Poggi retomé la proposición: la construcción del Estado nacional se explica a partir de cuatro fases de desarrollo o fases de institucionalización: sistema de mando feudal, sistema de mando estamental, Estado absolutista y Estado liberal democrático, el cual corresponde a lo que bajo la línea teórica de esta investigación se llama “forma de Estado liberal” por corresponder al periodo del capitalismo industrial económicamente hablando y liberal políticamente. Por su parte, de Migdal retomé la

definición dual de Estado que corresponde a una imagen, en primera instancia, y a un conjunto de prácticas reales históricas que a cada unidad estatal construye. Del planteamiento de Mann retomé la explicación acerca de las causas que obligaron a cambiar de forma al Estado, porque la “forma liberal” dejó de ser viable y se hizo necesaria otra forma -la intervencionista-; en palabras de Mann, las clases y los otros actores, en sus relaciones, cristalizaron de otra manera. Finalmente, de Fukuyama adopté el concepto de “estatalidad”, el cual se traduce en defensa nacional, seguridad social o promoción industrial; del poder o la fuerza del Estado, cuyo sentido de fuerza corresponde a lograr el cumplimiento de la ley, administración pública eficaz, control de la corrupción y aceptable grado de transparencia y rendición de cuentas. Mientras que son débiles los Estados que no tienen la capacidad institucional apropiada para que se cumpla la ley o para limitar la corrupción. Todos ellos elementos que, a partir del esquema de análisis de esta investigación, dan contenido al concepto “forma de Estado intervencionista”.

A partir de la recapitulación teórica vertida, a continuación abordo en concreto el problema del Estado mexicano, su configuración y desarrollo, dando orden conceptual a la historia política del mismo.

1.3 Estado mexicano: su historia política en contexto

¿Será cierto que el Estado mexicano se ha convertido en una figura política en desuso y que asistimos a su tendiente desaparición? Más aún, ¿podemos pensar que en el actual mundo globalizado el Estado-nación ha pasado a un plano secundario con respecto a las formaciones económicas regionales, las empresas transnacionales o, en su defecto, de las organizaciones delictivas? De ser así, ¿cuál sería la institución que, en el caso mexicano, sustituiría al Estado como regulador de relaciones sociales, políticas y económicas? Estas y otras preguntas nacen de la necesidad de explicarnos qué le ocurrió al Estado mexicano luego de la reconfiguración mundial de los mercados y de las instituciones políticas que organizan a las naciones, y cómo aquellas influyen en sus decisiones políticas y económicas.

En el caso de los Estados periféricos, en los que se incluye al mexicano, las políticas económicas de corte neoliberal incluyeron la imposición de un nuevo modelo de regulación estatal que desbancó al fordismo como esquema que privilegiaba la idea de un constante y progresivo desarrollo industrial general, con equilibrios sociales regulados estatalmente. El esquema que sustituyó al fordista presenta los siguientes rasgos y efectos característicos:

- a) Constitución de mercados exteriores para la realización del capital.
- b) Flexibilización de los elementos laborales en detrimento de las condiciones de trabajo y sustento de la clase trabajadora, disminuyendo considerablemente su poder adquisitivo.
- c) Búsqueda de nichos en el mercado mundial.
- d) Mantenimiento de industrias altamente especializadas, limitándose a producir partes o ensamblando productos finales.
- e) Profundización de la brecha de desigualdad, generando grandes sectores en condiciones paupérrimas y pequeños grupos muy enriquecidos.⁴⁸

Con lo anterior, las funciones estatales en el ámbito económico se han transformado pero no han desaparecido. Se han conformado bloques regionales en los que los actores principales son los diversos Estados que se involucran para formar parte de los nuevos mercados, contrario a lo que la economía clásica plantea relativo al repliegue de las unidades estatales y su mínima participación en la esfera económica. Lo que ocurre es que la cadena productiva y la división internacional del trabajo han cambiado, acentuando la provisión de materias primas y mano de obra barata por parte de los países dependientes o periféricos a aquellos que desarrollan tecnología y ciencia aplicada, los independientes o del centro.

Asimismo, se pone fin al proyecto de industrialización como tal en las economías latinoamericanas (integrantes de la periferia), y se da inicio a un nuevo patrón exportador de reproducción del capital, caracterizado por la especialización productiva, que presenta sustanciales diferencias con el patrón agro-minero exportador que prevaleció en la región desde mediados del siglo XIX hasta los inicios del siglo XX. Lo anterior significa que los principales mercados de la nueva reproducción del capital, de sus sectores más dinámicos, se encuentran en el exterior.⁴⁹

Políticamente, dentro de las unidades estatales se ha agudizado el avance autoritario en las instituciones supuestamente democráticas, a pesar de la insistencia en “perfeccionar la democracia”. Es en ese sentido que las políticas económicas neoliberales⁵⁰ aplicadas en México, muestran una

⁴⁸ Véase Jaime Osorio, “México frente a América Latina: el nuevo autoritarismo”, en *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*, coord. Gerardo Ávalos (México: Ítaca, UAM Xochimilco), III.

⁴⁹ Véase Jaime Osorio, *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo* (México: Ítaca, UAM Xochimilco, 2009).

⁵⁰ En concreto, las políticas económicas “neoliberales” son: reducción del gasto público, eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios; reducción del tamaño del Estado, despido masivo de burócratas, a quienes se considera altamente negativos, y privatización de empresas paraestatales; mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que significa que debe eliminarse todo tipo de controles a los empresarios; eliminación de control en precios, que no se limiten las ganancias, que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda; apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera. Consultar Arturo Weydamar, *Política Económica de México 1982-1995. Los sexenios neoliberales*, 3ª edición (México: Nuestro Tiempo, 1995).



paradoja: por un lado, se pone en práctica un sistema económico claramente excluyente, que ha profundizado la brecha de desigualdad y ha aumentado la concentración de la riqueza; y, por otro, se promueve un discurso de inclusión política, pero limitado a la participación electoral como elemento indispensable de la democracia liberal. Por otra parte, resulta notable que este tipo de democracia ha sido el medio por excelencia para articular al capitalismo neoliberal; al respecto Joachim Hirsch argumenta:

... la democracia liberal es una forma especialmente apropiada para la reproducción de la sociedad capitalista, siempre y cuando permita la reproducción de las relaciones de clase. Y esta 'especificidad' del Estado, su formal separación de las clases y grupos sociales, hace posible que la política se realice sobre la base de la libertad e igualdad de todos los ciudadanos y, por tanto, que la democracia pueda coexistir con una sociedad mercantil individualista.⁵¹

La democracia liberal supone que el Estado tiene el poder de configurar la sociedad con base en la unificación o conjunción de voluntades, creando la ilusión de procesos y sistemas en los que se iguala a los individuos (cada individuo-ciudadano representa un voto) y los hace partícipes de “sistemas democráticos” como mecanismos que organizan la vida política de una sociedad. Pero en los hechos, se ha reducido el ámbito de participación política de la población. Lo que se observa es una *neooligarquización* del Estado y una *reestatalización* de la política, porque es una pequeña élite la que ejerce el poder en el Estado, y porque tal parece que el único ejercicio legítimo de la política es el que se hace dentro de la zona institucional del Estado. Es decir, las expresiones políticas de la sociedad o, más específicamente, de los grupos organizados de la sociedad que no sean empresarios asociados a la clase política, no se reconocen o no tiene una directa y efectiva injerencia en las decisiones sobre los asuntos públicos.

De manera que, en la mayoría de los Estados periféricos como México, las transformaciones económicas enunciadas, han conducido a cambios profundos -crisis- en sus estructuras institucionales y en las relaciones políticas entre el Estado y la sociedad. Tales cambios pueden observarse si se considera en conjunto el desarrollo político del Estado mexicano, el cual consiguió estabilidad y eficacia en el Régimen en el periodo que comprende de 1924 a 1970, aproximadamente y, posteriormente, ésta se vio drásticamente mermada. Dicha estabilidad fue posible en un contexto de una democracia mínima -y para algunos autores de franco autoritarismo- porque no estaban contemplados mecanismos que garantizaran la participación social autónoma en la política. Sin embargo, cabe destacar que se construyó una representación política relativamente efectiva de las

⁵¹ Gerardo Ávalos Tenorio y Joachim Hirsch, *La política del Capital* (México: UAM Xochimilco, 2007), 44.

clases trabajadoras en los espacios de decisión, a través los sindicatos y sus dirigentes, aunque no por mucho tiempo y no para todos los trabajadores.

El sistema corporativo que dio sustento al Estado postrevolucionario generó consecuencias positivas para las clases trabajadoras que elevaron su calidad de vida en términos de seguridad social, en buena medida, porque los líderes sindicales tenían verdadera influencia en los centros de decisión política y las demandas eran generalmente satisfechas. Pero si fue así, entonces ¿cómo se rebasó el corporativismo, qué lo hizo inoperante o insuficiente? Una de las posiciones más interesantes que trata de resolver tales preguntas es la de Ilán Bizberg, quien afirma que:

El Régimen autoritario –corporativo mexicano– no fue destruido por el auge de los movimientos sociales o de la Sociedad Civil organizada, tampoco se desplomó, sino que minado por una crisis del Estado nacional-popular, estrechamente ligado al Régimen electoral abierto, que eventualmente dio lugar a la alternancia.⁵²

En la cita anterior encontramos que no fue sólo la organización y movilización social en favor de la democracia lo que llevó al cuestionamiento de la legitimidad y al encuentro de nuevas formas de expresión independiente, más allá de los sindicatos. De cierto modo, fue la apertura electoral la que permitió que los sindicatos no fueran el único espacio a través del cual se podía acceder a candidaturas políticas y, en consecuencia, a las esferas del poder público. En ese sentido, la crisis del corporativismo mexicano no tiene una sola causa; para Julio Labastida, está ligada al agotamiento del modelo de desarrollo, así como al abandono del Partido Revolucionario Institucional hacia algunos de los sectores integrados al sistema por medio de los sindicatos. Además, los trabajadores agremiados no desarrollaron una verdadera conciencia de la clase y su actuación política siempre estuvo dirigida por líderes que no estaban realmente comprometidos con los agremiados, sino con intereses políticos personales o de corte partidista.

Para explicar el desgaste de los mecanismos de comunicación y acción estatal con respecto a la sociedad, habría que agregar que México sufrió un cambio social muy importante en términos demográficos. En el ámbito urbano, creció la llamada clase media y el sector económico de “servicios” tuvo un auge. En cuanto a lo rural, los campesinos abandonaron el campo, pues emigraron a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, y las grandes organizaciones agrarias se quedaron sin agremiados. La migración masiva, tanto a la ciudad como a los Estados Unidos, así como la desatención presupuestal al campo, dejó la organización campesina en manos de las oligarquías terratenientes, tal como se verá más adelante cuando abordemos el tema de la Reforma Agraria y sus consecuencias.

⁵² Ilán Bizberg, “Estado, organizaciones corporativas y democracia”, en Alberto Aziz N. coord., *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo* (México: CIESAS, M. A. Porrúa, 2003) 184.

Otro factor de debilitamiento del corporativismo fue la transformación de las relaciones laborales, que respondió a las nuevas políticas económicas propias del modelo neoliberal, tal como se comentó anteriormente. Por ejemplo, la incursión de las maquiladoras, con contratos temporales y sin prestaciones sociales, impidió la formación de una clase obrera fuerte con capacidad de acción real. El sindicalismo que se logró configurar contó con una estructura que no permitió que su número de agremiados creciera lo suficiente ni que contara con independencia política para actuar como verdadero defensor de la clase asalariada y no sólo como clientela.

En concreto, el sindicalismo mexicano no construyó verdaderos mecanismos de protección y defensa de los trabajadores, éstos eran vistos como grandes clientelas a disposición del mercado electoral y la *oligarquización* de las dirigencias a finales de los años sesenta marcó por completo la paralización del corporativismo. Todo lo anterior desembocó en la ruptura de las vías de comunicación entre el Estado y la sociedad, y puso al descubierto la incapacidad del primero para satisfacer las demandas y regular el conflicto de la segunda, lo que se reflejó en la crisis del sistema político que ya no pudo incluir a la mayor parte de la población ni absorber las demandas de ésta.

Tales circunstancias propiciaron el surgimiento de los nuevos movimientos sociales, que se distinguieron del movimiento obrero porque provenían de las clases medias, grupos y sectores de la población que, dentro del proceso económico de la generación de riqueza, se hallaban fuera de las fábricas, como los médicos, por ejemplo; pero también los estudiantes y otros conjuntos cuyas demandas se diversificaron y que, en última instancia, exigían su inclusión en el sistema de beneficios sociales -seguridad social y representación política- que había construido el Estado benefactor, en otras palabras, la democratización y apertura del Régimen.

En cuanto a la oposición política formal de la que se tiene conocimiento, la representada por el Partido Acción Nacional fue llamada “oposición leal” porque en realidad, en términos políticos, tenía relaciones de complicidad y permisividad con el partido oficial, además de haber asumido un camino legal en su lucha por participar en la configuración de los poderes públicos. Hasta que, en la segunda mitad de los años ochenta, la izquierda social, tras un largo proceso de configuración fragmentada, escisiones y una fuerte resistencia para insertarse en la lucha política electoral, se agrupó en el Frente Democrático Nacional, luego convertido en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), para insertarse en la escena política y en la contienda legal por el poder político.

Esto último es el corolario de la crisis del Sistema Político Mexicano⁵³ que, desde los años setenta, presentó condiciones que cuestionaron la estabilidad y la operación efectiva del Estado.

⁵³ En este trabajo comparto la definición de “sistema político” que ofrece Luis Medina Peña, desde un enfoque neoinstitucionalista, como el conjunto de reglas no escritas que rigen las instituciones políticas, hábitos, prácticas, rituales, costumbres, procedimientos o estilos de decisión que conoce y lleva a cabo la clase política, en este caso en México. “Se

Con José López Portillo como Presidente de la República, se observó con mucha claridad que los esfuerzos previos del Presidente Luis Echeverría por recuperar la estabilidad política y la legitimidad, luego del punto de inflexión que representó el conflicto desbordado de 1968, habían sido infructuosos. De ahí en adelante, la crisis del Sistema Político se agudizó y se exacerbó los conflictos políticos, con lo cual se mostró que ya no era suficiente hacer acuerdos entre los líderes y las élites políticas, sino que era necesario incluir a sectores más amplios de la población.

En consecuencia, cada vez se hizo más insostenible la renovación de élites dentro de un sistema político con deficiencias democráticas. Hasta que, producto de las presiones sociales, la dramática crisis económico-política y, especialmente, los ajustes de las élites dentro del PRI, ocurrió la llamada “alternancia” en el año 2000, con el cambio de partido en el poder (del PRI al PAN), las expectativas más difundidas comenzaron a girar en torno a una progresiva democratización de las instituciones y de la vida política del país. Contrario a ello, lo que se ha visto es que los ciudadanos no están políticamente organizados y no tienen una clara incidencia en las decisiones políticas que, además, está restringida a la participación electoral o a la militancia en ciertas organizaciones no gubernamentales.

En general, en México se manifiesta una débil estatalidad, es decir, una limitada penetración estatal en la sociedad; en otras palabras, se ha perdido una buena parte de la comunicación entre Estado y sociedad que permita la construcción del consenso necesario para dar estabilidad social y política al país, por lo que ha sido la fuerza el recurso privilegiado para establecer cierto orden social. Todo ello, pese a que se pondere la realización periódica y legal de las elecciones, ya que la validez de los resultados es cuestionada por los propios electores porque no confían en el órgano público descentralizado encargado de llevar a cabo los comicios, Instituto Nacional Electoral (INE), ni en otras instituciones públicas.⁵⁴

trata, a fin de cuentas, de una serie de reglas que determinan la forma de hacer las cosas, de conducir los procesos políticos, de lograr la estabilidad o de regular el cambio político.”. Medina Peña, Luis, *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, FCE, México, 2004.

⁵⁴ Uno de los factores más estudiados para valorar la calidad de la democracia en México ha sido el de las elecciones periódicas para la configuración de los poderes públicos, contemplando los mecanismos operativos y las instituciones encargadas para tales efectos. Por ello, la creación del IFE en 1990 fue considerada un elemento democratizador muy importante; sin embargo, temas como la transparencia y el respeto al voto. La ingeniería institucional empleada para diseñar y construir al Instituto, en su momento, fue novedosa y fue una señal de avance en la organización democrática y justa de las elecciones en México, luego de una larga historia de desconfianza. Sin embargo, y a pesar de las elecciones del 2000 que permitieron la alternancia, cada elección el IFE se sometía al escrutinio público y poco a poco mermó su capacidad pública como garante de la salud democrática de nuestro país. En una encuesta publicada el 21 de abril de 2014, en la sección nacional del periódico “Excelsior”, se pueden observar cifras acerca de la confianza social en la institución. De ello se desprende que el IFE terminó su existencia como tal, para convertirse en Instituto Nacional Electoral, en el momento en que recibía la evaluación menos favorable de su historia reciente. La imagen de una institución electoral ciudadanizada se ha ido perdiendo: mientras en 2007 41% pensaba que el IFE era dirigido por ciudadanos independientes, esta cifra ha retrocedido a 30%, en tanto que ya es tan o más frecuente la alusión a funcionarios de gobierno (36%). El nombramiento de nuevos consejeros electorales para el INE es un suceso que pasó bastante desapercibido. Apenas 29%



A pesar de las circunstancias señaladas –agotamiento de una forma estatal-, el Estado sigue siendo la única institución que tiene la capacidad de lograr que intereses sociales de una fracción de clase se puedan imponer a la sociedad como interés general. Además, el Estado es el espacio por excelencia en el que se articulan las redes y relaciones de poder. Es por ello indispensable el estudio de la realidad económica, política y social, pensando en el Estado a partir de un esquema de análisis amplio que parta de éste y no separadamente del Régimen y de sus elementos.

1.4 El Estado mexicano: abordajes diversos

Es muy extensa la literatura que ha abordado la cuestión del Estado mexicano. Al respecto podemos encontrar textos contruidos por estudiosos de la dimensión jurídica que exploraron la estructura del Estado a partir de sus leyes y normas y, en el mejor de los casos, las implicaciones políticas de éstas.⁵⁵ Por ello, frecuentemente se encuentran textos que atienden a la comparación entre las formas de gobierno según la Constitución; así como a lo que los estudiosos del Derecho llaman las formas de Estados y las formas de Gobierno que, de manera simple se definen como el modo de estructurarse que tiene el Estado respecto de sus componentes: territorio, población, gobierno, población, orden jurídico, soberanía y fines.⁵⁶ Mientras que forma de Gobierno hace referencia a una parte del Estado e implica la preponderancia de alguno de los órganos a través de los cuales se ejercita el poder. Estas aproximaciones se ocupan de la descripción de las instituciones que componen el régimen político o reglas escritas, sin explicar o dar cuenta de que éstas sólo expresan un arreglo previo de las fuerzas políticas o, según Ferdinand Lassalle⁵⁷, la suma de los factores reales de poder que son, al mismo tiempo, la esencia y la fuerza que sostiene a una Constitución.

Abundan los trabajos⁵⁸ en torno al aspecto formal del Estado y no faltan explicaciones que incluyen la comparación entre las Constituciones de los distintos Estados o el estudio de la

dice haberse enterado de su designación. Con falta de información, la población entrevistada, supone que los nuevos consejeros tienen la capacidad para organizar correctamente las siguientes elecciones presidenciales en 2018 (50%), pero se duda de su imparcialidad y confiabilidad. En efecto, 56% de los consultados cree que los consejeros buscarán favorecer algún partido en los procesos electorales, particularmente al Partido Revolucionario Institucional, y 42% estima que no son ciudadanos de fiar en esta materia. Con información de Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, “Baja confianza con el nuevo INE”, *Excelsior*, México (21 de abril de 2014).

⁵⁵ Por ejemplo, véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 18ª edición (México: Siglo XXI, 2004).

⁵⁶ De acuerdo con ese enfoque se clasifican tres formas: Estados unitarios, Estados federales y Estados confederados.

⁵⁷ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?* (México: Panamericana, 2003).

⁵⁸ Ignacio Carrillo Prieto, *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824* (México: UNAM, IJ, 1981). Jean Dabin, *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política* (México: UNAM, 2003). Ernesto De la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del estado mexicano*, Segunda edición (México: UNAM, 1978). Porfirio Marquet Guerrero, *La estructura constitucional del Estado de mexicano* (México: UNAM, 1975). D. Pantoja, “El diseño constitucional del

“naturaleza” y “orden” de las instituciones políticas. Sin embargo, es conveniente mencionar que este enfoque de análisis responde a una situación histórico-conceptual, pues la influencia del constitucionalismo europeo llegó a México en el siglo XIX a través de los liberales empeñados en construir instituciones de gobierno duraderas, que dieran continuidad al Estado de Derecho. Esta inclinación jurídica prevaleció en la academia de nuestro país hasta entrado el siglo XX, aunque más tarde sería parcialmente desplazada por el enfoque economicista.

La discusión jurídica en la Europa del siglo XIX resultaba pertinente, dado que la configuración de los Estados nacionales estaba ya avanzada y la transición que representó el absolutismo en muchos casos estaba cayendo en desuso; de manera que la división de poderes y la imposición de un marco jurídico se hicieron impostergables. Sin embargo, el caso mexicano fue muy distinto, ya que no podría hablarse de un Estado nacional propiamente dicho en esa época. En otras palabras, si bien es cierto que no es posible ajustar la realidad concreta a los conceptos, ni analizar todos los procesos estatales en función de algún Estado que se considere “exitoso” o un “modelo” a seguir y comparar, también es cierto que la concentración y jerarquización de poder político a través de la confrontación, la lucha y la negociación entre las diferentes fuerzas políticas - uno de los elementos indispensables para la construcción de cualquier Estado- no era un proceso resuelto aún en México, baste recordar las luchas entre liberales y conservadores, quienes eran portadores de proyectos distintos de régimen político -federalismo y centralismo-, que hicieron del siglo XIX mexicano un periodo de gran inestabilidad.

Aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que un conjunto de fuerzas y expresiones revolucionarias se manifestarían abierta y contundentemente hasta los inicios del siglo XX, teniendo varias consecuencias de orden político; entre ellas, el derrocamiento de una dictadura⁵⁹ y la edificación de nuevas instituciones que limitaron formal y normativamente el ejercicio del poder. De manera que, concentración de poder, ordenamiento de las fuerzas políticas y estado de derecho se establecieron conjuntamente hasta la tercera década del siglo XX. Haciendo una comparación histórica muy general, se puede observar que el momento constitucionalista que Europa vivió en el siglo XIX, y aún a fines del XVIII, México lo experimentó casi una centuria después.

Dicho de otro modo, el Régimen político, o el particular arreglo institucional (la Constitución política y el conjunto de leyes secundarias), expresó una condensación de relaciones

ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica”, *Foro Internacional* XXXVIII, El Colegio de México (abril-septiembre 1988). Biscaretti di Rufia, *Introducción al derecho constitucional comparado* (México: FCE, 2006).

⁵⁹ Del trabajo de Katz destacan dos provocadoras conclusiones: 1. La Revolución, al menos en el norte, comenzó donde había más recursos o mejores condiciones de trabajo y no donde estaban los peones tradicionales, que eran los más pobres. 2. Hubo varios movimientos y no sólo uno; pero un elemento a resaltar es que el movimiento maderista, y especialmente los revolucionarios chihuahuenses, pusieron al descubierto la debilidad del gobierno de Díaz, lo cual era impensable hasta ese momento. Consultar Friedrich Katz, *De Díaz a Madero. Orígenes y estallido de la Revolución mexicana* (México: Era, 2004).

de poder que se efectuó previamente. En este sentido, la distinción entre Estado y Régimen cobra importancia conceptual e histórica, pues la concentración del poder político y el arreglo institucional son fenómenos diferentes que se dieron en momentos separados. La consecuencia de no distinguir entre uno y otro, y tratarlos como si fueran sinónimos es valorar equivocadamente el origen, la naturaleza y, aún más grave, localizar las posibles soluciones de la crisis política en “espacios” equivocados, tales como el Régimen. De ahí la necesidad de precisar conceptualmente que el Régimen es un espacio privilegiado en el que se verifica la lucha política, así como el lugar de las instituciones mediadoras entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con Manuel Villa “[El Régimen] es el de muchas mediaciones, instituciones, recursos, prácticas y valores- legítimos y convenientes, entre Estado-sociedad y Estado-mercado”.⁶⁰ Desde luego que el término “Régimen” evoca otro que, regularmente, lo acompaña: “democrático”. Por ello es que, insistentemente, han salido a la luz textos que ponen de relieve el problema de la democratización y las consecuencias negativas que sufre la sociedad al no verse realmente cumplido el catálogo democrático en términos de participación política, reconocimiento de derechos, inclusión de las minorías, ciudadanía, entre otros.⁶¹ También se habla de la crisis que las instituciones estatales atraviesan, y entonces se tratan temas de gobernabilidad, de equilibrio de poderes al interior del Congreso de la Nación, de sistema de partidos o de la reforma política, cuando no de la llamada “reforma del Estado”.⁶²

Por lo anterior, aquí se ha insistido en que estudiar teóricamente el problema del Estado exige distinguirlo del Régimen y así concebirlo más allá de las instituciones y la legislación; de ahí que sea indispensable considerar el aspecto de las bases sociales del poder y de la representación de intereses. En ese sentido, Manuel Villa comenta:

El problema de la equidad y la justicia, y el de la buena marcha del gobierno, sobre todo el de los límites al poder y la rendición de cuentas, no depende sólo de una buena legislación y buenas instituciones. Dependen de equilibrios reales entre representaciones efectivas. También es necesario un sustento social real para cada uno de los tres poderes, pues eso es lo que establece y garantiza su equilibrio.⁶³

⁶⁰ Manuel Villa, “Conceptos básicos para el análisis del Estado”, *Posibilidad Política 1-2*, México (2012): 12.

⁶¹ Véase Antonella Atilli (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México* (México: M. A. Porrúa, UAM Iztapalapa, 2006). José Antonio Aguilar Rivera et al., *Pensar en México* (México: FCE, CNCA, 2006). Jorge Fuentes Morúa (coord.), *Perspectivas sobre la crisis del Estado mexicano* (México: M. A. Porrúa, UAM Iztapalapa, 2006). Jorge Fuentes Morúa (coord.), *Crisis del Estado y luchas sociales* (México: M. A. Porrúa, UAM Iztapalapa, 2007). Jorge Fuentes Morúa (coord.), *Crisis del Estado: México 2006* (México: UAM Iztapalapa, M. A. Porrúa, 2009).

⁶² Cfr. Mayer-Serra y Hernández Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político*, (México: FCE, CIDE, 2006). L. Gabriel Negretto (ed.), *Debatendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, (México: CIDE, 2010). Gerardo Ávalos Tenorio (coord.), *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transición* (México: UAM Xochimilco, 2009).

⁶³ Manuel Villa, “Conceptos básicos para el análisis del Estado”, *Posibilidad Política 1-2*, México (2012): 12.



La cita anterior explica claramente que el Régimen -incluso el Régimen democrático que plantea problemas como la equidad, la justicia y la transparencia- es el resultado de la lucha entre las fuerzas políticas reales. Y para que sean atendidos problemas como la ausencia de equidad o la deficiente administración de la justicia, es necesario entender qué es lo que sucede en el Estado y no simplemente en el Régimen. Este tema es acertadamente tratado por Charles Tilly, quien ha estudiado los grandes procesos del capitalismo y la construcción de los Estados, y que en su texto *Democracia*⁶⁴ explica que la evidencia histórica demuestra que ninguna democracia -concebida por este autor como un Régimen cuyas relaciones entre el Estado y los ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas⁶⁵- puede funcionar si el Estado es débil y carece de la capacidad de controlar la toma de decisiones y llevarlas a la práctica en todo su territorio, al tiempo que un exceso de intervención y control estatal puede erosionar a la propia democracia.⁶⁶ Más aún, si las instituciones son eficientes y estables se debe a que existen representaciones efectivas en equilibrio, al menos temporal, en esa estructura de una particular condensación de las relaciones de poder que atraviesan a la sociedad, es decir, el Estado.

Sin embargo, los tradicionales enfoques no problematizan, ni de lejos, lo planteado en los párrafos anteriores, tal es el caso de los estudios que privilegiaron las explicaciones económicas sobre lo político. Y, dadas las circunstancias en las que se desarrolló el Estado mexicano posrevolucionario, la mayoría de los trabajos académicos giran en torno al llamado “Estado de bienestar”, al “desarrollo estabilizador” o al “milagro mexicano”, dicho en otras palabras, explican el proceso histórico a través de las políticas económicas.⁶⁷ Inclusive se estudiaron los antecedentes desde el porfiriato⁶⁸ y la forma en la que se desarrolló el capitalismo en México, como una manera

⁶⁴ Charles Tilly, *Democracy* (España: Akal, 2010).

⁶⁵ *Ibid.*, p. 45.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁷ Cfr. José Luis Ceceña, *México en la órbita imperial* (México: El Caballito, 1970). Fernando Carmona (et al.), *El milagro mexicano*, 8ª edición (México: Nuestro Tiempo, 1979). Manuel López Gallo, *Economía y política en la historia de México*, 20ª edición (México: El Caballito, 1982).

⁶⁸ Periodo durante el cual se dio un proceso de concentración económica y de formación de empresas cada vez más grandes en la industria, la banca, el comercio y los servicios públicos. Para su crecimiento, dichas empresas aumentaron la magnitud de sus operaciones y aseguraron los mercados para sus productos, así como la materia prima para sostener un creciente volumen de producción. De ahí que se afirme que fue durante el porfiriato la época en la que el capitalismo comenzó a desarrollarse en México. Ceceña afirma que “Los propósitos expansionistas de los monopolios internacionales encontraron condiciones propicias durante el gobierno del General Díaz, por la estabilidad que se había logrado y por la política favorable a las inversiones extranjeras que adoptó dicho gobierno.” José Luis Ceceña, *Óp.*, Cit., p. 71. De manera que si llegó el capitalismo a México fue a través de los capitales extranjeros y su reproducción estuvo alentada por un Estado que, a través de la fuerza mantuvo el orden, acallando la oposición política y permitiendo el desmedido saqueo de los recursos naturales, las minas son un claro ejemplo de ello. Todo esto favoreció la expansión de las inversiones monopolistas estadounidenses y europeas en México. El desarrollo del capitalismo en México se dio a partir del uso de la sociedad anónima como unidad fundamental de organización de las empresas en prácticamente todas las ramas de la economía, excepto la agricultura porque ahí lo que prevalecía era el latifundio y la hacienda. Rasgo característico de la economía durante el porfiriato es que la inversión se concentraba en tres actividades: ferrocarriles, minería y bancos.

de entender la profunda desigualdad económica y política.⁶⁹ Otros textos como *La democracia en México*⁷⁰ pusieron en evidencia las deficiencias democráticas y los límites de un crecimiento económico que sólo beneficiaba a una parte de la población, por lo que no podía hablarse propiamente de desarrollo económico. Sin embargo, tampoco fue éste un trabajo que analizara lo estatal sino una de las expresiones del Estado en relación con la economía y sus consecuencias y efectos sociales.

Surgieron trabajos que también cuestionaron las políticas económicas del Estado mexicano, pero más como una crítica al intervencionismo económico de aquél que al capitalismo en sí mismo. Este tipo de textos se publicaron a partir de la crisis del Estado interventor y las consecuencias político-sociales que implicó, de manera que se calificó como negativo el papel económico del Estado y el enorme crecimiento del sector público, cuyo sostenimiento era verdaderamente oneroso. Es decir, el proceso histórico-económico-político que enfrentaba el Estado mexicano al cambiar de “forma” -de acuerdo al planteamiento de la presente investigación- fue parcialmente explicado a partir de lo que se llamó medidas “paternalistas” y “proteccionistas” de la economía nacional.⁷¹

Históricamente, esta discusión se ubica a finales del siglo XX e inicios del XXI, es decir, con el desmantelamiento del Estado interventor y el advenimiento de un conjunto de medidas de corte neoliberal que, ideológicamente, buscaron el desplazamiento estatal en el ámbito económico y la liberalización del mercado. Con todo ello se ponderó la dimensión económica sobre la política, limitando la comprensión y el análisis del Estado como un fenómeno del poder político.

Es precisamente este periodo uno de los más estudiados⁷², debido a la crisis política que México vivió durante la segunda mitad del siglo XX y su agudización a partir de los llamados sexenios neoliberales. En general, las páginas que se han dedicado al análisis de esa crisis, de la que México aún no logra recuperarse, giran en torno a problemas que son muy visibles en el Régimen

“...mientras que la industria apenas representaba el 7% del capital conjunto de las 170 [empresas principales] la infraestructura ferrocarriles y electricidad) absorbía el 46.4%, las actividades extractivas (minería y petróleo) el 22.9% y los servicios bancarios y comerciales el 18.4%”. José Luis Cecena, Op., Cit., p. 71. Los datos que ofrece Cecena contemplan la existencia de 170 sociedades anónimas, al menos las más importantes, y expresan la importancia que tenía la construcción de infraestructura y redes de comunicación para que las mercancías, las materias extraídas y el capital circularan a lo largo y ancho del país, pero apenas se trataba de un capitalismo incipiente, esencialmente agrícola y extractivista, la industria sólo representaba el 7% de las inversiones.

⁶⁹ Consultar Sergio de la Peña, *La formación del capitalismo en México*, 9ª edición (México: Siglo XXI, IIS UNAM, 1982).

⁷⁰ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 6ª edición (México: Serie Popular Era, 1974).

⁷¹ Consultar José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado* (México: INAP, 1992). Ricardo Uvalle Berrones, *La actividad económica del estado mexicano: relevancia del sector paraestatal* (México: Plaza y Valdés, 1998). Gabriel Martínez, *El estado mexicano de bienestar* (México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura: M. A. Porrúa, 2006).

⁷² Existe una amplísima literatura que va en ese sentido, por ejemplo: Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México* (México: Era, 1972). Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo* (México: Era, 1974). Federico Reyes Heróles, *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano* (México: FCE, 1986). Arturo Anguiano, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, 10ª edición (México: Era, 1986).



pero que son sintomáticos de problemas estructurales del Estado mismo⁷³. Así, en lugar de dimensionar los cambios en la “forma de Estado” y los reajustes entre los factores reales de poder o una nueva configuración del bloque histórico en el poder (según sea la tradición teórica a la que se recurra), se hace análisis sobre la poca o defectuosa representación política. O, en lugar de pensar y explicar los desplazamientos de las relaciones de poder y las distintas instituciones a partir de las que opera el Estado, se plantean -sin el debido contexto de la amplitud de lo estatal- problemas relacionados con los partidos políticos, y se problematizan cuestiones procedimentales como lo electoral o lo administrativo⁷⁴ (burocrático), reduciendo lo político a lo institucional y, sobre todo, perdiendo de vista al Estado como arena de lo político en primera instancia, y a las relaciones sociales -en sus diversas manifestaciones: ideológicas, económicas, políticas o militares- como fuente del poder en última instancia.

Por otra parte, al Estado mexicano se le ha estudiado a partir de su historia⁷⁵ y, si bien es cierto que los procesos históricos son los referentes empíricos a explicar y lo que da contenido a los conceptos, también es cierto que la narrativa del acontecer sirve de poco si no está apoyada por un sólido aparato teórico que le de coherencia al problema del Estado como continente de lo político. Desde luego que encontramos textos lúcidos y penetrantes⁷⁶, que ofrecen elementos para el análisis porque la historia política que exponen está contextualizada y, en algunos casos, los hechos se piensan y se ordenan sin perder de vista el problema del poder, lo cual le da más consistencia a las interpretaciones de los acontecimientos.

Más aún, no hay que soslayar los esfuerzos consistentes que, más cercanos a la teoría política y, en algunos casos, con una sistemática revisión de la historia política, han caracterizado al Estado mexicano y sus crisis, en buena medida porque resaltan la centralidad de lo político, cuyo

⁷³ Véase Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios* (México: M. A. Porrúa, 2005). Arturo García Vázquez, *La refundación del estado mexicano a inicios del siglo XXI* (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, M. A. Porrúa, 2001). Luis Alberto de la Garza (et al.), *Evolución del estado mexicano*, 5ª edición (México: El Caballito, 1998). Jorge Alonso, Alberto Aziz Nassif, Jaime Tamayo (coords.), *El nuevo estado mexicano* (México: Universidad de Guadalajara, 1992). Alberto Aziz Nassif, *El estado mexicano y la CTM* (México: Ediciones de la Casa Chata, 1989). Américo Saldívar, *Ideología y política del estado mexicano: 1970-1976* (México: Siglo XXI, 1988). Juan Felipe Leal, *La burguesía y el estado mexicano* (México: El Caballito, 1986). Federico Reyes Heróles, *Transfiguraciones políticas del estado mexicano* (México: FCE, 1986). Rafael Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles y el estado mexicano* (México: Siglo XXI, 1980). Israel Arroyo García, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía 1821-1857* (México: Instituto Mora, BUAP, 2011). Eliseo Mendoza Berrueto, *El presidencialismo mexicano: una tradición ante la reforma del Estado* (México: El Colegio de la Frontera Norte, Fondo de Cultura Económica, 1998). Marcello Carmagnani, *Estado y mercado: La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911* (México: El Colegio de México, 1994).

⁷⁴ Omar Guerrero Orozco, *Las raíces borbónicas del estado mexicano* (México: UNAM, 1994).

⁷⁵ Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del estado mexicano, 1821-1855: Interpretaciones de la historia de México* (México: Nueva imagen, 1994).

⁷⁶ Luis Medina Peña, *La invención del sistema político mexicano* (México: FCE, 2007). Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*, (México: FCE, 2010). Friedrich Katz, *De Díaz a Madero. Orígenes y estallido de la Revolución mexicana* (México: Era, 2004).

fundamento se haya en el seno de la sociedad. Ejemplos de estos trabajos son los de Jaime Osorio o Manuel Villa⁷⁷, quienes, exploran los procesos políticos que han configurado al Estado mexicano, a la luz de particulares esquemas teóricos.

El valor del trabajo de Osorio radica en dos cuestiones: la primera es que pone en el centro de lo político al Estado, yendo contra la corriente neoliberal que arrastró, incluso a la academia, y ensombreció los análisis sobre lo estatal. La segunda cuestión es que, retomando los planteamientos poulantzianos, actualiza los estudios del Estado dentro del contexto de la mundialización y los nuevos bloques de poder, ocupándose el caso mexicano y planteando una “neooligarquización” del Estado. Sin embargo, los planteamientos de este autor se limitan a la relación de las clases sociales a partir del esquema clásico marxista y eso le impide considerar los procesos sociales en toda su complejidad, los cuales requieren de un tratamiento menos ortodoxo.⁷⁸

Mientras que el trabajo de Villa comenta que el tema del presidencialismo ha sido tratado como uno de los aspectos más recurrentes en los abordajes del Estado, pero con ausencia de rigor analítico y conceptual. Este autor encuentra al menos tres planteamientos en este sentido: el primero lo hace Daniel Cosío Villegas, quien argumenta que la crisis política encuentra su origen en el estilo personal de gobernar de los Presidentes de la República. Frente a esto, Villa replica que el problema no es el estilo para gobernar ni que el régimen presidencial fuera inadecuado, sino que habría que preguntarse por qué éste se impuso y, posteriormente, por qué las instituciones dejaron de controlar efectivamente al gobernante y la personalidad, por qué el populismo o la acción mediática disimularon o llenaron el vacío de la operación de las instituciones.

El segundo abordaje lo hace Octavio Paz, quien narró literariamente las críticas y los juicios hechos al presidencialismo mexicano; se trató de malestares genuinos y justificados que atravesaban el imaginario social. Sin embargo, Paz no analizó politológicamente, ni desde una teoría

⁷⁷ Este autor ha problematizado politológica y sociológicamente la cuestión del Estado mexicano, tanto desde su interior como poniéndolo en contraste con otros Estados europeos y latinoamericanos; destaca en sus trabajos la novedosa construcción de un esquema de análisis heterodoxo que articula los grandes procesos políticos -que la sociología histórica ayuda a concebir y comprender- y las estructuras de poder internas que caracterizan al Estado mexicano vistas desde el institucionalismo histórico. Con ello se nos ofrece una serie de proposiciones que comprenden al Estado mexicano como una unidad de acción y decisión política configurada históricamente, cuya Forma condiciona las características del Régimen político y, a su vez, explica los déficits institucionales y democráticos como un síntoma del problema -originado desde la Forma estatal- y no como el problema en sí mismo, lo cual hace de este acercamiento teórico una opción distinta para el análisis. Consultar: Manuel Villa, *El archipiélago mexicano* (México: Cal y Arena, 1990). Manuel Villa, *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social* (México: M. A. Porrúa, UNAM, 1988). Manuel Villa, *Poder, Estado e instituciones en el estatismo y la democracia inciertos. (El ciclo del intervencionismo estatal y su Régimen: Argentina, Brasil, Italia, Rusia y México. 1929-2010 estudio de política comparada)*, tesis doctoral, FCPy S (México: UNAM, 2012).

⁷⁸ Consultar: Jaime Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder* (México: FCE, 2004). Jaime Osorio, *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo* (México: Ítaca, UAM Xochimilco, 2009).



social el verdadero origen del problema. Mientras que el tercer abordaje es el que hace Jorge Carpizo, para quien el Presidente tenía “facultades metaconstitucionales”, dado que él era quien trazaba los lineamientos generales que se seguían dentro del Partido oficial, y era también quien tomaba decisiones tan visibles como la designación su sucesor, la cual ha sido una de las acciones más señaladas y cuestionadas.

Frente a estos análisis Manuel Villa plantea el problema del presidencialismo en el contexto de la configuración de la “forma intervencionista” del Estado mexicano, y argumenta que “La buena operación del Régimen duró hasta que un conjunto de determinantes estructurales la agotaron; las causas de fondo estaban en los cambios generales en el capitalismo que presionaban hacia una redefinición de las funciones estatales, por ello fueron muchos los estragos que esto trajo consigo; sin embargo, dominó la propensión a atribuirlos, las más de las veces, a los desatinos y abusos presidenciales.”⁷⁹

Para una explicación del nacimiento legítimo de la institución presidencial, Manuel Villa nos remite a la formación Estado mexicano como resultado de la Revolución, ya que éste quedó sustentado en una alianza de clases, plural, dirigida por sectores medios y no en una sola clase dirigente o económicamente capaz de sostener al Estado por sí sola. En consecuencia, las distintas fuerzas políticas debieron unificarse en una estructura centralizada que concretara una “alianza nacional popular”, dirigida o coordinada por un jefe político y Presidente de la República. De manera que “...la institución presidencial mexicana armoniza en un delicado equilibrio las dos vertientes de la vida política: la del papel del dirigente que lleva a cabo la práctica de la institución y la de la estructura orgánica que lo enmarca y delimita.”⁸⁰ Este es el origen de la legitimidad de la institución presidencial, y resulta insuficiente decir que a dicha institución la caracterizó la concentración de poder y los excesos personales del titular en turno, pues más allá de las anécdotas y de lo fácilmente visible, cumplía con la función de administrar el conflicto dentro de la clase política, hacer respetar el principio básico de la “no reelección” claramente plasmado en la Constitución. Es decir, el Jefe del Ejecutivo tenía funciones políticas y como jefe de partido independientemente de lo que señalaba la Ley.

Ahora bien, la institución presidencial, como parte del Régimen, así como el sistema político, se desvirtuaron y perdieron su capacidad resolutoria y de administración del conflicto. La institución presidencial era “la cúpula de una conjunción de poderes”, pero después esos poderes se diversificaron, algunos tomaron más fuerza y no fue suficiente con removerla o con que circularan

⁷⁹ Manuel Villa Aguilera, “Del presidencialismo omnímodo al presidencialismo disfuncional”, *El Cotidiano* 187 (septiembre-octubre 2014): 129.

⁸⁰ Manuel Villa Aguilera, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia* (México: M. Á. Porrúa, 1987), 15.

las élites para erradicar y sustituir dicha cúpula. Por ello es que, a pesar del cambio de Partido en el gobierno federal en el año 2000, las manifestaciones de agotamiento del sistema político siguieron presentes agudizándose aún más.

Después de la crisis del Sistema Político Mexicano, claramente manifestada en la década de los años setenta, se presentó una situación de “atrincheramientos”. Es decir, los caciques locales se fortalecieron en su zona y desde ahí pactaban, y para explicar lo que actualmente ocurre en ese sentido el autor señala que: “El gobierno de Peña Nieto vino a dar formalidad a esta modalidad de pacto, no entre intereses nacionales sino entre intereses atrincherados (empresariales, sindical-corporativos, oligárquico-territoriales, partidocráticos). Por ello, su primer paso fue romper el poder de la fuerza atrincherada, superior a cualquiera de las otras: el SNTE, que tenía el privilegio de pesar más que cualquier otro, y podía sacar el mayor provecho de cualquier acuerdo, o boicotarlo”.⁸¹ Este es un tema de primer orden y, para su mejor comprensión, es preciso situarlo en el contexto de lo estatal y no aisladamente como se ha hecho en la mayoría de los análisis.

En ese sentido, la serie de problemas que se han enlistado (democracia, instituciones, presidencialismo), en general, no han sido presentados por los estudiosos de la realidad política mexicana como temas del Estado. Los tratamientos económicos, históricos y jurídicos han sido limitados para la comprensión de las transformaciones que ha sufrido el Estado. Lo que aquí se sostiene es que los distintos problemas de la vida política, más que ser del Régimen, son del Estado y del agotamiento de su Forma intervencionista. Una vez hecho un reconocimiento de los diversos abordajes que se han hecho al Estado mexicano, señalando sus aciertos e insuficiencias, es posible exponer en qué consiste el modelo de análisis cuya categoría ordenadora es “forma de Estado”, con lo cual es posible comprender el origen estructural de la crisis estatal en México, es decir, el desmantelamiento de una Forma y la insuficiente construcción de otra.

1.5 El Estado mexicano: su forma en transición. Un modelo de análisis

La presente investigación pretendió dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿el Estado mexicano adquirió una nueva Forma después de la crisis de la “forma intervencionista”? Para lo cual fue necesario, primero, contestar ¿qué explica la configuración y la eficacia de la “forma intervencionista” del Estado mexicano durante el periodo de 1929 a 1980, aproximadamente?, y ¿por qué entró en crisis la “forma intervencionista” del Estado mexicano?

De inicio, los datos históricos recuperados para el desarrollo de este trabajo indicaron que la “forma intervencionista” se desmanteló en su dimensión económica, pero no en su dimensión política, por lo que no se puede afirmar la construcción de una nueva “forma estatal” (neoliberal) en

⁸¹ *Ibíd.*, p. 130.

sentido estricto. Lo que presenciamos es una particular combinación de elementos políticos del pasado que siguen vigentes, con políticas económicas neoliberales que muestran el cambio en el patrón de acumulación del capitalismo y que se adoptaron como medida de adhesión a la tendencia mundial de los Estados capitalistas, aunque en México ocurrió desde su particular situación de dependencia económica.

Para descifrar estos cuestionamientos es imprescindible una reelaboración conceptual del fenómeno del Estado, es decir, describir los orígenes y las características de la “forma de Estado” intervencionista que prevaleció hasta los años setenta y luego la crítica transición a lo que podría denominarse “forma de Estado neoliberal” que, difusamente, se configuró en los años ochenta y que, si se comprueba su consolidación, prevalece en la actualidad. Por ello, esta etapa del trabajo consiste en la elaboración de un enfoque teórico que, desde la politología, pueda dar cuenta sistemática de la construcción de la “forma de Estado” en México y así poder realizar un diagnóstico del estado que guarda lo estatal en nuestro país.⁸²

Con ello se puede comprender si es que hubo cambio en la “forma de Estado”, cómo se dio ese cambio y cómo impactó en el Régimen, pues es en este espacio donde se desarrollan y resuelven las luchas políticas; y es también ahí donde el Estado instrumenta un proyecto hegemónico determinado, a partir de ciertas áreas de acción estatal, tales como: la organización y movilización del ejército, la relación del poder ejecutivo con el poder legislativo, la estructuración de las finanzas (ingresos, egresos, presupuesto público), estructura y movilización de la policía civil, el diseño y aplicación de las políticas públicas. En fin, considerando los elementos de análisis señalados se podrá dilucidar cómo se configuró lo estatal, y serán esas dimensiones, con sus transformaciones y sus continuidades en cada uno de los periodos históricos en los que está trazada la presente investigación.⁸³

⁸² Los siguientes apartados de la investigación muestran una sistematización particular acorde con el modelo de análisis que aquí se traza; para ello las referencias empíricas, es decir, los datos históricos y su interpretación se desarrollan en los siguientes capítulos.

⁸³ Periodo: 1924-1929. Ubico, en el contexto internacional (relación del Estado con el capitalismo internacional, keynesianismo, implicaciones del *New Deal*) y en las condiciones internas, al Estado intervencionista mexicano (consolidación estatal, creación del Banco de México). En este periodo se construyó el Régimen político una vez que se centralizó el poder político tras el proceso revolucionario. En este tenor, la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario sirvió para dar soporte a dicho Régimen y resolver varias tensiones políticas; por ejemplo, dio cauce institucional a las organizaciones gremiales de obreros y campesinos que, en su momento, habían dado un perfil social a la Revolución, aunque estuvieron manejados en lo general por grupos políticos locales. Periodo: 1929-1940. Condiciones políticas, económicas y sociales en México (comunicación real entre sociedad y Estado, pacto nacional-popular, expropiación petrolera) y su contextualización internacional (crisis económica en Estados Unidos, periodo de entre guerras). Periodo: 1941-1970. Ubico los rasgos políticos que configuraron al mundo de la Guerra Fría, como sello característico de Occidente, con el consecuente freno al ascenso político de las masas. En el caso de México, el Régimen se abrió limitadamente, no llega a colapsar al Estado. Las masas se incluyeron políticamente con la etiqueta de “sector popular”, pero quedaron paralelos-congelados Estado y sociedad hasta que se inició el proceso democratizador y luego el libre mercado. Periodo: 1971-2000. “forma de Estado” neoliberal, características, implicaciones políticas y económicas.



Como primer recurso para dar respuesta a las interrogantes bosquejadas párrafos arriba, evocamos los atinados planteamientos de J. Migdal, para quien un Estado es un hecho histórico que sólo puede entenderse en la práctica y que tiene que estudiarse empíricamente. Ya que, como argumenta el autor, con frecuencia el estudio acerca del fenómeno de lo estatal se encuentra, ya sea en el plano filosófico, desde el que se han trazado “imágenes” o modelos que han dibujado el ser o, mejor dicho, el deber ser de los Estados nacionales; o bien, desde lo que llamamos Ciencias Sociales, o Ciencia Política en particular, se ha explicado al Estado a partir de la configuración de su Régimen político o desde su relación con la sociedad y sus diversos sujetos colectivos. Es por ello que el modelo de análisis que aquí se propone intenta dar cuenta claramente del Estado mexicano, su “forma” y los procesos que lo configuraron, indagando en la historia económica, política y social de México, pero de acuerdo con ciertos criterios conceptuales, por ejemplo, las líneas trazadas por Tilly como procesos históricos comunes a la formación de los Estados nacionales y una particular concepción de éstos.

En ese sentido, comenzaremos señalando que el presente enfoque se suma a la concepción “bidimensional” de los autores evocados previamente, cada uno con sus variaciones. Desde Francis Fukuyama, que entiende al Estado a partir de la “fuerza” y el “alcance” o “estatalidad”, hasta Michael Mann que, por ejemplo, en “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, pone en operación la estructura teórico-conceptual que desarrolla en su obra mayor *Las fuentes del poder social*, en especial lo relacionado con el concepto de Estado y los distintos elementos que lo componen y lo hacen funcionar. El enfoque que propone Mann aporta un concepto bidimensional del Estado, señala que este aparato está constituido por una concentración de “poder despótico” y por una red de “poder infraestructural”. Esta noción coincide con el planteamiento poulantziano que explica la existencia de un “poder duro” o una “fuerza concentrada” producto de la lucha de clases y, además, un conjunto de instituciones o estructura burocrática que da cumplimiento a las funciones del Estado.

Para Mann el poder despótico es la capacidad de la “élite estatal” para imponer sus intereses sin negociación sobre la sociedad civil. Se trata de ese poder que más que consenso requiere de la suficiente fuerza y recursos coercitivos para hacerse efectivo. Mientras que el “poder infraestructural” es la capacidad estatal para poner en ejecución decisiones y políticas públicas. En realidad este es el poder del Estado que aumenta o disminuye y Mann afirma que, históricamente, los Estados no sólo no han “fortalecido” o “aumentado” su poder despótico, si no que éste se ha visto

Diagnóstico del estado actual del Estado mexicano. La observación preliminar en este sentido es que el Estado mexicano vive la paradoja de exclusión-inclusión en términos económicos y políticos, respectivamente. Lo anterior se expresa en la crisis del sistema político mexicano que no ha podido resolver el problema de desconexión entre la sociedad y el Estado, por lo que hace falta construir mecanismos que generen confianza ciudadana en las instituciones que se traduzca en legitimidad, lo cual sólo se consigue si el Estado recupera su solvencia y capacidad para garantizar seguridad social.



mermado. Contrario a ello, el Estado incrementó el poder infraestructural a través de la diversificación de las funciones y sus vínculos con la sociedad. Veamos cómo el autor describe a los Estados que, sin decirlo, son caracterizados teóricamente como intervencionistas:

Estos poderes [infraestructurales] son ahora inmensos. El Estado puede evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, sin nuestro consentimiento o el de nuestros vecinos o parientes [...] almacena y puede obtener de forma inmediata una ingente cantidad de información sobre todos nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio; su influencia en la economía general es enorme; incluso proporciona directamente la subsistencia de casi todos nosotros...⁸⁴

La anterior cita de Mann describe, en buena medida, las funciones del Estado intervencionista ya que los Estados con “forma liberal” no tuvieron una amplia capacidad de penetración en la sociedad ni tenían el catálogo de funciones que, a partir del siglo XX, los Estados nacionales adquirieron. Para Mann, los Estados con gran poder infraestructural tienen, a su vez, un gran volumen de dominación coactiva y, en consecuencia mayor posibilidad de ejercer poder despótico sobre la sociedad, en especial sobre los grupos “minoritarios marginales”. Esto, en el caso de México puede pensarse a partir de las relaciones corporativas y clientelares que el Estado mantuvo con las clases trabajadoras, y de las condiciones propias de una democracia muy limitada, cuyas consecuencias incluyen el desbordamiento de la demanda social y el aumento del conflicto social, el cual, para ser controlado, se atendió a través del recrudescimiento del ejercicio del poder despótico.

Se puede estudiar al Estado mexicano, con sus complejidades, mirando de conjunto los procesos históricos que, muchas veces, no tienen una continuidad histórica progresiva, con la categoría “forma de Estado” porque se los piensa dialécticamente. En cambio, es difícil pensar y explicar teóricamente los procesos estatales como una continuidad histórica progresiva sin contradicciones. Una vez que se ha visto de conjunto cómo se desarrollaron dichos procesos en México, analizarlos requiere de su periodización económico-política; por ello, la categoría “forma de Estado” es la mediación que sí explica empírica y teóricamente el desarrollo de la unidad estatal en cuestión. En otras palabras, en este trabajo no se estudió en abstracto al Estado mexicano sino una particular forma de éste.

Esto es, la “forma de Estado” ubica los análisis de lo estatal entre la abstracción que da cuenta de lo más general, y, al mismo tiempo, va más allá de la sola narración de la eventualidad histórica, por lo que se vuelve la categoría ordenadora de este trabajo. Si pudiéramos hablar del “contenido” de la “forma de Estado” podríamos decir que es el modo de producción (relaciones económicas) ubicado al interior de un sistema nacional en un periodo estructuralmente delimitado

⁸⁴ Michael Mann, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5, UAM, AEDRI (noviembre, 2006), 6.

(procesos políticos). Bajo este esquema, un Estado nacional específico debe estudiarse, además, de acuerdo a las condiciones particulares de cada país o región (historia política), y según el lugar que cada Estado ocupe dentro del esquema de una economía de dependencia (relaciones económicas). Es decir, de acuerdo a la periodización del capitalismo y según el lugar que ocupe un Estado en el esquema de situaciones de dependencia.

Al respecto, Enzo Faletto y F. H. Cardoso proponen ubicar dos tipos de economías: dependientes e independientes. De modo que los países del centro, cuyas economías son industrializadas e independientes, experimentan-impulsan las transformaciones del capitalismo, mientras que los países de la periferia, con economías dependientes, experimentan-reciben dichas transformaciones en condiciones de desventaja frente a las potencias económicas. El esquema de Cardoso y Faletto reintegra el enfoque estructural en una interpretación hecha en términos de “proceso histórico”, pues propone un análisis global del desarrollo que vincule “proceso” (que alude a la distribución y mantenimiento del poder político, es decir, a las condiciones históricas particulares de un Estado), con “estructura” (que refiere al sistema productivo nacional y a su vinculación en el mercado externo). Lo más útil del enfoque en cuestión es que implica el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en situaciones particulares.⁸⁵ Conviene mencionar que recurrir actualmente al esquema de dependencia es pertinente no sólo para abordar los casos de América Latina y África, sino que también comienza a manifestarse este fenómeno económico-político en algunas partes de Europa, tal como lo muestran los ejemplos de España y Grecia⁸⁶. En el caso de Europa⁸⁷, el deterioro económico responde al disciplinamiento que,

⁸⁵ En su texto *Desarrollo y Dependencia en América Latina*, Cardoso y Faletto explican los procesos económicos como procesos sociales a partir de un presupuesto: el poder económico se expresa como dominación social y política. Es decir, los autores volvieron a la economía política para develar las ficciones de la economía clásica pero también las del “desarrollismo” que finca en el mercado interno suficiente, en una base industrial próspera, en la formación de capitales y en los fuertes estímulos para el crecimiento el desarrollo económico de las naciones. Lo que estos autores muestran es que la existencia de las economías dependientes son la “otra cara de la moneda” del capitalismo; esto significa que éstas no están en “vías de desarrollo” o son simplemente “subdesarrolladas”, sino que son necesarias así, en esa situación de dependencia, para que las economías independientes lo sigan siendo. La aplicación de este enfoque en el estudio de unidades estatales particulares, implica pensar el cambio de las estructuras sociales no como un proceso acumulativo, sino como un proceso de relaciones entre los grupos y fuerzas, así como con las clases sociales y/o sus fracciones que intentan imponer a la sociedad la forma de dominación que les sea propia. Para Cardoso y Faletto el desarrollo es el resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación propio, valores e intereses que se pueden oponer, conciliar o superar, lo cual da vida a sistema socioeconómico. Lo verdaderamente útil del enfoque en cuestión es que implica el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en situaciones particulares. F. H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 31ª edición (México: Siglo XXI, 2007).

⁸⁶ Pocos o ninguno de los análisis más recientes sobre economía política sostienen con seriedad probada que el capitalismo, sobre todo en su etapa neoliberal, sea un sistema económico en cuyos efectos se cuenten la reducción de la pobreza o la distribución de la riqueza. Del mismo modo, se ha vuelto cada vez más complicado sostener la idea de que los países “en vías de desarrollo” lo son porque necesitan consolidar y perfeccionar su capitalismo para caracterizarse como economías desarrolladas. Más aún, el esquema de la “dependencia” o de “centro-periferia” planteado en los años setenta

a partir de la Constitución Europea, fue institucionalizado, trayendo como consecuencia la desvalorización de la fuerza de trabajo, la reducción de los subsidios públicos, la deslocalización del capital, la regresión social y, políticamente, el debilitamiento de los Estados por la transferencia de las facultades económicas de éste al ámbito privado. Precisamente lo anterior constituye el cambio de “forma estatal”.

por diversos autores como Faletto, Cardoso, Marini, Dos Santos y otros más, lejos de caducar o perder potencia explicativa, sigue vigente y es útil para comprender la gran concentración de la riqueza y la expansión de la pobreza que se experimenta en, prácticamente, todo el mundo. Acerca de una de las crisis del capitalismo, la más reciente y la más feroz, son una clara muestra las catástrofes económicas de Grecia y de España. Craig Calhoun, director en 2013 de la London School of Economics (Eduardo Olier, “La crisis del capitalismo actual”, *The Economist*, 17 de Mayo de 2013), el modelo capitalista actual no funciona, como tampoco lo hacen las instituciones políticas que lo sostienen. Y, dichos ejemplos, ambos miembros de la Unión Europea, hasta hace poco representaban economías estables, sin grandes problemas de control sobre sus indicadores, una de las principales preocupaciones de las medidas neoliberales. De acuerdo con Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía en 2001, la Eurozona no tiene alentadores escenarios porque se haya en una franca depresión que ha afectado a empresas tanto débiles como fuertes por la falta de créditos a corto plazo. Esto, aunado a los recortes y las medidas de ahorro, ha llevado al estrangulamiento de las economías griega y española. Son varios los factores involucrados en esta monumental crisis, por ejemplo, la inyección de fondos por parte del Banco Central Europeo y del Fondo Monetario Internacional a la zona euro sólo ha agravado la crisis y ha fomentado los movimientos especulativos del capital financiero. En América Latina, y ahora en países europeos, las conocidas recetas del FMI, del Banco Mundial y del Banco Central Europeo: la reducción de sueldos y jubilaciones, los despidos masivos de empleados públicos, el remate de empresas estatales y paraestatales, la desregulación de los mercados para atraer inversiones, sólo han mostrado los efectos negativos sobre la mayoría de la población del planeta. Ya desde el 2011, Atilio Borón auguraba que Grecia se encaminaba hacia un derrumbe de las magnitudes argentinas en 2001, argumentando que “El proyecto económico es el mismo, el neoliberalismo y sus políticas de shock; los actores principales son los mismos: el FMI y los perros guardianes del imperialismo a escala global; los ganadores son los mismos: el capital concentrado y muy especialmente la banca y las finanzas; los perdedores son también los mismos: los asalariados, los trabajadores y los sectores populares...”. A. Borón, “Rosa Luxemburgo y las luchas revolucionarias”, *Rebelión* (11 de julio, 2011). La enorme diferencia entre la crisis argentina y la griega es que esta última tiene un impacto global comparablemente mayor a la primera. Se estima que en 2011 “...la deuda pública griega asciende a 486,000 millones de dólares y que representa un 165% del PIB de ese país. Pero tal cosa ocurre en una región, la “eurozona” en donde el endeudamiento ya asciende al 12% del PIB de los países del eruo, con casos como Alemania con un 143%, Francia, 188% y Gran Bretaña con el 398%. No debe olvidarse, además, que la deuda pública de Estados Unidos ya asciende al cien por ciento de su PIB. En una palabra: el corazón del capitalismo global está gravemente enfermo” (Ídem.). De ahí que la afirmación “no es la crisis de Grecia, es la crisis del capitalismo”, tome absoluto sentido. Veamos, aunque sea someramente, el caso español, el cual es otra clara muestra de la crisis global capitalista. Según Stiglitz, España está en una situación diferente a la de Grecia, empezó su crisis con una deuda pública del 60% de su PIB y no del 130%; sin embargo, el desempleo es más grave y las protestas sociales no se hicieron esperar. El Estado español también aplicó medidas de austeridad y recortes severos al gasto público con la finalidad de reducir el déficit. Lo que agrava la situación de este país es que el Gobierno ya no tiene en sus manos la política monetaria y depende, en muy buena medida, de las decisiones de la eurozona en conjunto. Aunque el mercado laboral en España comenzó a remontar en 2014 y la máquina creadora de nuevos empleos volvió a funcionar, la peor crisis económica en décadas ha destruido 3,8 millones de empleos y la tasa de paro ha alcanzado niveles nunca vistos (casi el 27%). Volver a las tasas de ocupación y desempleo anteriores a 2008 se ve difícil. El indicador Job in/Job out del Barómetro de Confianza en la economía que elabora “Metroscopia”, refleja que sigue predominando la sensación de que son más las personas que pierden su trabajo que quienes lo encuentran. Una consecuencia directa de todo lo anterior es que la situación económica de un gran número de personas ha empeorado radicalmente durante los últimos siete años y que la pobreza y las desigualdades se han incrementado. Con lo cual la profundización de la pobreza es inminente, en otras palabras, la precarización de la vida cotidiana de la mayoría de los españoles. De acuerdo con datos de *El País* (01 de agosto 2015), en la misma proporción perciben que el coste de la vida sigue subiendo (73%), y el 58% dice tener dificultades para llegar a fin de mes. Según datos de la Agencia Tributaria de España, en 2013 se registró el salario medio más bajo de los últimos 22 años. De manera que los efectos negativos en la calidad de vida, producto del neoliberalismo, no es privativo de economías que han sido consideradas, históricamente, como subdesarrolladas. Las consecuencias políticas y sociales de la economía neo clásica se expanden y se radicalizan proporcionalmente al despliegue del capitalismo que, en los países del centro y, específicamente en algunos conglomerados empresariales, concentran la riqueza producida en el mundo.

⁸⁷ Cabe mencionar que el Fondo Monetario Internacional ya está tutelando las economías europeas, las cuales históricamente se habían considerado potencias o del centro.

Cuando se habla de dependencia, fundamentalmente se habla en el sentido de subordinación política como resultado del ejercicio desigual de la soberanía que los países del centro y de la periferia practican. Es decir, los países periféricos están subordinados políticamente y son saqueados y explotados económicamente por los países del centro. Y la deuda que mantiene sometidos a los países latinoamericanos a los organismos internacionales actúa como un mecanismo de disciplinamiento que sirve para seguir pagando, en el marco de una sociedad de clases. Así, en el caso de América Latina, México incluido, la deuda sirvió como pretexto para desregular, flexibilizar y, finalmente, agudizar la crisis. Más aún, la deuda es un elemento que explica la magnitud y el sentido de las crisis. Esto va en consonancia con la propuesta analítica de la presente investigación que aborda el problema de lo estatal a partir de la vinculación de las dimensiones políticas y económicas, pero también con lo que plantea Migdal: los Estados sólo pueden ser estudiados desde sus particularidades a partir de indagaciones empíricas.

Es a partir de una concepción bidimensional del Estado como se estudia el caso mexicano, lo cual permite superar los planteamientos en torno a un poder político despótico que operó durante el siglo XX y sigue operando actualmente en México, al cual se han atribuido todos los problemas del país. Una conclusión así reduce el tema a una cuestión personal o cultural de corrupción y abuso por parte de la clase política, que explicaría la falta de eficacia democrática. Sería más preciso comprender que, en el caso mexicano, fueron dos situaciones las que se conjugaron para que se configurara un sistema tan jerarquizado y con poca preocupación por las prácticas democráticas. Por un lado, como circunstancia interna, el fin de la Revolución y la necesidad de ordenar las fuerzas político-militares dentro de un marco institucional. Y, por el otro, la tendiente imposición mundial de los Estados intervencionistas a construir instituciones con alta coordinación infraestructural.

Dentro la tipificación de los Estados que elabora Mann⁸⁸, el Estado mexicano, en su “forma intervencionista”, fue autoritario porque se construyó un gran aparato de poder infraestructural y, al mismo tiempo, se jerarquizó y concentró mucho el poder con la finalidad de reducir la dispersión de fuerzas y conseguir la institucionalización de la vida política sacrificando el asunto de la

⁸⁸ En su texto “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, Mann, al vincular las dos dimensiones del poder del Estado, elabora una tipificación de éste: el “Estado *feudal*”, al cual considera el más débil por tener poderes despótico e infraestructural bajos. El “Estado *imperial*”, que tiene sus propios agentes de gobierno pero limitada capacidad para penetrar en la sociedad; corresponde al “Estado patrimonial” enunciado por Weber. El “Estado *burocrático*”, cuya capacidad organizativa es alta y está controlado por ciertos grupos de la sociedad civil; las decisiones que toman las élites son aplicables a través de la infraestructura estatal. El “Estado *autoritario*”, “está pensado para sugerir una forma más institucionalizada de despotismo, en las que los grupos de poder en competencia no pueden evitar el alcance infraestructural del Estado, ni están estructuralmente separados del Estado (como sí lo están en el tipo burocrático)”. Michael Mann, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5, UAM-AEDRI (noviembre, 2006), 9.



democracia en la vía de los hechos, porque en el discurso la forma de gobierno –pensando en una cuestión procedimental- seguía siendo democrática. Esta es una postura discutible y, en todo caso, lo que interesa es dar cuenta de la manera en que se construyó el intervencionismo en México y encontrar las coyunturas históricas con las que inició, se desarrolló y entró en crisis este proceso central en la vida política de nuestro país.

Ahora bien, estas dos dimensiones del poder estatal -despótico e infraestructural- podrían homologarse con el concepto constitutivo de la “estatalidad” de Fukuyama, me refiero a “fuerza” y “alcance”. La “estatalidad” explica la capacidad de influencia y penetración del Estado sobre la sociedad a partir del cumplimiento de sus funciones básicas y de la aplicación de las leyes. Es decir, los Estados fuertes lo son en tanto tienen la capacidad de procesar efectivamente la demanda social a través de sus instituciones, y la posibilidad real de hacer que se cumpla la ley, es decir, de poner en operación el Estado de Derecho.

Aquí es donde el concepto “forma intervencionista” cobra sentido y adquiere contenido con los elementos que tanto Fukuyama como Mann enuncian como parte de la organización y las funciones del Estado durante el siglo XX y hasta antes de la crisis de dicha forma en las décadas de los años setenta y ochenta.

Para explicar con elementos concretos cómo funciona el poder infraestructural y, por ende, la operación del intervencionismo, por una parte, Mann argumenta que el desarrollo del poder infraestructural del Estado es posible gracias al empleo de algunas “tecnologías logísticas” que le permiten penetrar la vida social, tales como:

- La división del trabajo: desde la cuestión militar hasta la burocrática e, incluso, desde mi particular punto de vista, la productiva en el caso de los capitalismos de Estado.
- La alfabetización: la distribución de “mensajes” a todo el territorio nacional por parte de “agentes” estatales, se trata de un poder “logístico” que claramente tiene que ver con la educación pública y la utilización de su entramado institucional y burocrático para la difusión de un discurso de convencimiento social. En otras palabras, se trata de la operación de un aparato estatal ideológico que facilita la estabilización y perpetuación de las relaciones de dominación y consenso que el Estado necesita para su conservación. Considero que éste es un asunto muy delicado y quizá eso permita explicar la relación clientelar que históricamente se ha construido y mantenido con los trabajadores de la educación en México, y que haya tanta dificultad para resolver el complejo problema educativo que es político antes que pedagógico o académico.

- El establecimiento de pesas, medidas y monedas: teniendo de fondo la organización del mercado, con todo lo que ello implica.
- La velocidad de comunicación tanto de mensajes como de transporte de personas y mercancías, a través del establecimiento de redes de comunicación como telefonía, telégrafos o medios digitales, así como de la construcción de caminos y vías comerciales.

Por otra parte, Fukuyama considera cuatro aspectos que miden el alcance de la acción estatal a través de cuatro fundamentales tareas que ya fueron explicadas anteriormente⁸⁹ pero, en concreto, para este autor los Estados débiles son aquellos que ejecutan un alto volumen de transacciones, es decir, varias actividades, funciones o tareas de satisfacción a las demandas sociales y en lo relacionado a la tarea de administrar, pero con un bajo nivel de especificidad (burocracia). Son actividades que no requieren de un gran aporte tecnológico o que corresponden a una actividad económica primaria o secundaria. En cambio, los Estados fuertes son aquellos que, aunque tengan un bajo volumen de transacciones, realizan actividades con alta especificidad (defensa, seguridad o ciertas industrias). El ejercicio de sistematización de los sucesos que fueron trazando y consolidando el intervencionismo en México se hace en otra parte de esta investigación, pero es importante señalar que cuestiones como la construcción del espacio público y el crecimiento del empleo público dan cuenta de la fortaleza o debilidad del Estado.

Siguiendo el argumento, los Estados no se mantienen estáticos en un punto relacional entre la especificidad y el volumen, sino que se mueven con el paso del tiempo. Los Estados se mueven de un cuadrante a otro en un esquema en el que se podría ubicar qué tan débiles o fuertes son, de acuerdo al volumen y tipo de transacciones que realicen, y en el cual se puede observar que no todos los Estados cumplen con los mismos criterios. Veamos lo que dice Fukuyama:

Hoy en día, hay muchos países en desarrollo como México y Argentina que disponen, o disponían, de bancos centrales muy competentes y son capaces de gestionar una empresa petrolífera nacional o una compañía aérea con una competencia razonable y, sin embargo, cuentan con unos sistemas de educación primaria y de asistencia sanitaria rural muy deficientes.⁹⁰

Parte de las conclusiones y de la evaluación que se pueden hacer para el análisis del Estado en México debe justamente señalar que, en términos de Fukuyama, aquél fue relativamente fuerte en la medida en que era capaz de penetrar a la sociedad y comunicarse con ella a través de la operación

⁸⁹ 1. Diseño y gestión de la organización. 2. Diseño del sistema político. 3. Imposición y defensa de una base de legitimación. 4. Reproducción de los factores culturales y estructurales.

⁹⁰ Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* (Argentina: Sine Qua Non, 2004), 91.



político-administrativa, al menos durante el llamado “desarrollo estabilizador” hasta que el sistema “encapsulado” que se había diseñado fue insuficiente para satisfacer la demanda social y ordenar el conflicto.

Ambos autores coinciden, de alguna manera, en que los Estados que han sido capaces de construir y operar estructuras desarrolladas para penetrar profundo en la sociedad son los que se pueden considerar como fuertes. Sin embargo, la gran diferencia entre Mann y Fukuyama es que el primero considera que ninguna de las técnicas usadas por los Estados para dichos efectos le son exclusivas o específicas, sino que, de acuerdo con Mann “Son parte del desarrollo social general, parte del crecimiento de las capacidades en aumento de los seres humanos para la movilización social colectiva de los recursos”.⁹¹ Es decir, no sólo el Estado puede hacer uso de los recursos militares, económicos o ideológicos, sino que es principalmente él quien cumple la función, a pesar de que otros grupos localizados en la zona no institucional lo hagan. Ya sólo con esta afirmación se desvirtúa la desgastada e inútil idea de que existe un enfrentamiento entre la sociedad y el Estado, éste como representante del “mal”, cuya única función es la de someter y dominar; y la otra como la encarnación del “bien” o como la portadora en sí misma de un proyecto democrático y progresista.

El hecho de que el Estado no tenga funciones exclusivas, dice Mann, no significa que no tenga “actividades persistentes” que realiza tanto al interior como al exterior de su territorio. Dentro de esas actividades se encuentran:

1. El mantenimiento del orden interior que, de acuerdo a lo que el autor maneja, tiene como principal beneficio la protección de las relaciones de propiedad. Esta es una función claramente al servicio de la clase poseedora-dominante, por lo que, en lo que se refiere a una de las críticas marxistas más profundas al Estado capitalista, no hay contradicción o desacuerdo en que dicha estructura de acción y decisión política no es un ente neutral sino un aparato que protege intereses particulares, además de cumplir con una compleja serie de tareas.
2. La defensa/agresión militar dirigida contra enemigos extranjeros, que tiene que ver con el ejercicio de la soberanía, pero también con la permanencia de la centralización territorial, uno de los elementos sin los que no es posible pensar el Estado.
3. El mantenimiento de las infraestructuras de comunicación como caminos y los *mass media*, en general.

⁹¹ Michael Mann, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5, UAM-AEDRI (noviembre, 2006), 11.



4. La redistribución económica, es decir, la regulación interior y exterior del mercado. Dicha labor sólo en el intervencionismo se puede ver en su máxima expresión, porque se vuelve rector y planificador de la economía nacional, comenzando por el establecimiento de la moneda, y protector del mercado interno. En lo internacional, el Estado establece aranceles, firma acuerdos, regula el intercambio de capitales y fija los criterios legales para las relaciones mercantiles.

Estas cuatro funciones son ejemplos de la especificidad del Estado capitalista: su “autonomía” relativa. Lo cual significa que el Estado, frente a las distintas clases sociales y su diversificación, se relaciona desigualmente, pero siempre con la finalidad de no romper con las relaciones de dominación. Es cierto que el Estado asume complejas funciones que van más allá de la dominación de hombres sobre hombres, como diría Weber, pero fundamentalmente es ésta la tarea que tiene y la cumple a través de las distintas fracciones de la clase dominante que luchan por imponer sus intereses particulares. Aunado a esta idea es preciso tener presente la compleja estratificación de las clases sociales que el desarrollo del capitalismo ha producido, porque es esta heterogeneidad de la clase dominante y de la clase dominada, incluso, la que obliga al Estado a mediar en la lucha política, pero para ello necesita de un espacio de maniobra.⁹² Mann dirá que ese espacio es “...el lugar de nacimiento del poder estatal”⁹³, ese espacio constituye la autonomía relativa del Estado de la que hablaba Poulantzas; es indispensable que el Estado cuente con este espacio para poder maniobrar y, coyunturalmente tomar decisiones que involucren alianzas con las clases dominadas o con las clases dominantes, aun cuando su labor primordial sea la de preservar las relaciones de dominación.

⁹² Siguiendo la argumentación de Poulantzas, la relación que hay entre el Estado y las clases dominantes es peculiar. De acuerdo con la visión estructuralista de dicho autor, los intereses de estas clases están protegidos por la organización estatal y por las determinaciones de su papel en la sociedad. Las clases dominantes no son homogéneas, se articulan y desarticulan de acuerdo a los intereses en turno y a pactos en momentos históricos determinados. La articulación que establecen entre sí las diversas clases, fracciones y sectores de las clases dominantes, en momentos históricos específicos, en función de la fuerza y el posicionamiento que alcancen en el Estado, conforman lo que se llama un bloque en el poder. El Estado reproduce y organiza la clase dominante y los intereses del bloque en el poder. Función que puede cumplir en tanto que es relativamente autónomo de las clases dominantes. Se trata de la Autonomía constitutiva del Estado capitalista que remite a la materialidad de este Estado en su separación relativa de las relaciones de producción, y a la especificidad de las clases y de la lucha de clases bajo el capitalismo que esa separación implica. Asimismo, el Estado organiza la hegemonía y condensa la relación de fuerzas entre las fracciones del bloque en el poder, y de manera paralela condensa la relación de fuerzas entre éste y las clases dominadas, pero las que están organizadas políticamente ya que las luchas populares siempre tienen algún efecto en el Estado, porque la correlación de fuerzas de los dominados contribuye a la configuración del conjunto de Estado, así como a las contradicciones internas del mismo. En otras palabras, las luchas populares no se agotan en la institucionalidad del Estado, pero están inscritas en ella y forman parte de su configuración estratégica. Cfr. Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (México: Siglo XXI, 1968).

⁹³ *Ibid.*, p. 19.

Lo anterior es importante y útil para Mann porque contribuye a la explicación del funcionamiento estatal y da cuenta de la especificidad del Estado como organización social, con lo que el autor se distancia de Poulantzas, para quien lo político está determinado por la lucha de clases y, para Mann, otros factores que, además de los económicos, animaron a los distintos grupos de la sociedad a intervenir en la lucha política. Lo importante y significativo del Estado, según Michael Mann, es que es el resultado del modo en que se conjugan el poder económico, surgido de las necesidades materiales; el poder militar, surgido de la necesidad de seguridad y defensa, tanto interna como externa; el poder ideológico, surgido de la necesidad de explicarse el mundo y el poder político, surgido de la necesidad de organizar y conservar la sociedad.

Adicionalmente, el Estado se distingue de otros tipos de autoridades ejecutivas por su capacidad para ejercer su poder bidimensional socioespacialmente. Esto es lo que da relevancia al elemento “territorio”, pues la centralización de éste denota la existencia y, en ocasiones, el “fortalecimiento” de lo que Mann llama poder despótico. El territorio se refiere a la delimitación del “lugar” o “espacio” sobre el que actúan en dos sentidos: primero, soberanamente al interior y al exterior de dicho territorio; y, segundo: no sólo como meros instrumentos de clase, pero sí como garante de la conservación de las relaciones de producción dadas que perpetúen a las fracciones de la clase dominante en su posición de ventaja. Mann afirma que “Si el Estado mantiene unas relaciones de producción dadas, entonces la clase económica dominante tendrá intereses en la centralización estatal eficiente”.⁹⁴ En otras palabras, el Estado y, más propiamente la fracción de la clase dominante, contará con el apoyo de las otras fracciones beneficiadas por las relaciones de dominación imperantes.

La centralización de la que habla Mann es político-administrativa, porque la eficiencia no sólo tiene que ver con el buen funcionamiento del aparato burocrático o de las instituciones estatales que dan operatividad al poder infraestructural, sino que se refiere a la maniobra estatal a favor de la clase en el poder. En el señalado texto Mann señala: “De forma natural, los Estados tienden, en la práctica, a representar los intereses de agrupaciones concretas de parentesco, localidad, clase, etc...”.⁹⁵ Pero como el propio autor explica, los Estados no pueden hacer sólo eso sino que cumplen más funciones y apelan a diversos recursos para que esa representación de intereses particulares sea aceptada. De manera que la centralización también se manifiesta ideológicamente. Veamos una cita: “El Estado y los intereses que sirve han pretendido siempre

⁹⁴ *Ibid.*, p. 28.

⁹⁵ Michael Mann, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5, UAM-AEDRI (noviembre, 2006).



apoyar su autoridad por una apelación al ‘universalismo’ sobre sus territorios, una separación de todo vínculo particularista, especializado, con el parentesco, el localismo, la clase, la Iglesia, etc...”.⁹⁶

Estas afirmaciones de Mann ponen al descubierto una de las principales deficiencias de una teoría jurídica del Estado, a saber: el supuesto de una concepción neutral o imparcial del Estado, como si su existencia, organización, funcionamiento y recursos de coerción no favorecieran a nadie en particular y sólo estuvieran al servicio de la preservación –abstracta- del orden de una sociedad determinada. Incluso me atrevería a decir que estas reflexiones de Mann concuerdan con las afirmaciones de Jaime Osorio cuando señala que el Estado “Es la única institución que tiene la capacidad de lograr que intereses sociales restringidos puedan presentarse como intereses de toda la sociedad”.⁹⁷ Tanto Mann como Osorio encuentran que una de las características indiscutibles del Estado es la preservación de las relaciones de producción y de la propiedad privada, una de las principales funciones del poder despótico, además de la centralización de la fuerza política.

La configuración de los Estados intervencionistas durante el siglo XX se produjo por el incremento de la infraestructura estatal. Con ello, el capitalismo reestructuró las relaciones del mercado en expansión y motivó el establecimiento de nuevas fronteras territoriales e institucionales normativas, que sólo podían ser impuestas a través de la acción estatal.

Siguiendo las reflexiones de Mann y, sobre todo, una de las preguntas que se plantea en su artículo “La crisis del Estado-nación en América Latina”, “¿qué hace que los estados nación sean exitosos, es decir, estados con “poderes infraestructurales” efectivos y naciones cohesionadas?”, es posible tener un acercamiento al Estado mexicano; lo cual debe hacerse en dos momentos: Primero, cuando se gesta el intervencionismo y, segundo, cuando ya está en franca crisis; así como las oscilaciones que el Estado tuvo durante ese periodo, incluso el momento a partir del cual ya no fue vigente la “forma intervencionista”.

Una de las premisas de las que parte Mann para responder a su pregunta de forma positiva es que los Estados modernos “eficaces” o “exitosos” tienen sociedades suficientemente homogéneas e igualitarias, lo cual les permite desarrollar un sentido compartido de ciudadanía nacional. El argumento va más allá: si los Estados tienen sociedades homogéneas es más fácil desarrollar poderes infraestructurales efectivos para movilizar recursos y, si estos se desarrollan lo suficiente, al mismo tiempo se favorece la democracia plena.

Para atender a esta preocupación de manera particular en los casos latinoamericanos, Mann explica que a finales del siglo XX, en general, estos Estados nacionales vivieron una “crisis estructural” que, en términos de la presente investigación se trata del desmantelamiento de la

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Jaime Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder* (México: FCE, 2004), 20.

“forma intervencionista”, aunado a lo que el autor llama “crisis situacionales” refiriéndose a los distintos impactos que tuvo la crisis mundial del capitalismo, que provocó justamente el cambio de “forma estatal”, tales como las deudas adquiridas con organismos internacionales y la adopción de políticas económicas de corte neoliberal.

Mann realiza algo así como una “genealogía” de los Estados latinoamericanos y encuentra que su “atraso”, con respecto a los Estados europeos se debe al desarrollo de dos procesos. Por un lado, las presiones militares-fiscales, es decir, en general hubo ejércitos débiles porque no eran Estados propiamente belicosos. Y, por otro lado, hubo poca recaudación fiscal y mucho gasto social, sobre todo en la época del intervencionismo.

Además de que dichos Estados comparten un pasado colonial, “La debilidad de los estados fue persistente a lo largo del tiempo y fueron gobernados por oligarquías terratenientes, las cuales sofocaban las presiones populares a favor de reformas agrarias y de mayor igualdad...”.⁹⁸ En el caso mexicano es claro que fueron los poderes regionales o las oligarquías locales las que por mucho tiempo obstaculizaron la centralización del poder político y, aunque en cierto sentido siguen vigentes, la construcción de un Estado con amplio poder infraestructural y efectivo poder despótico en la primera mitad del siglo XX, ha impedido que, pese al agotamiento de la “forma intervencionista” y la ausencia de otra consolidada Forma estatal, el núcleo duro del Estado se conserve y sea una figura política vigente.

Segundo proceso: los principales contrastes étnicos duraron más tiempo que en Europa. Éste es incluso uno de los elementos que explican el desarrollo o no de las democracias y, considerando que para Mann es muy importante la homogeneidad de la población, es importante destacar que América Latina se distingue por su heterogeneidad. En concordancia con lo expuesto, y aceptando las conclusiones de Mann, se podría decir que fueron tales condiciones de heterogeneidad⁹⁹, poca recaudación fiscal, ejércitos débiles, vigencia de los poderes regionales y débil poder –ya sea despótico o infraestructural- de los Estados, lo que impidió el desarrollo de la democracia.

⁹⁸ Michael Mann, “La crisis del Estado latinoamericano”, *Revista Desarrollo Económico* 44-174 (julio-septiembre, 2004): 183.

⁹⁹ Antes de volver propiamente al ejemplo del Estado mexicano, es pertinente decir algo más sobre la heterogeneidad. Mann arguye que los Estados latinoamericanos no se han enfrentado a los problemas étnicos y raciales al estilo de África donde existen pugnas políticas y enfrentamientos prácticamente irreconciliables entre las etnias porque “En este continente [América], los indígenas raramente han representado una amenaza política real, ya que sus estados originales fueron rápidamente destruidos y confinados a las áreas periféricas.” (*Ibid.*, p. 82) Lo cual significa que, en su gran mayoría, los indígenas quedaron excluidos de los procesos de industrialización que se llevaron a cabo lejos de la periferia. Esta es una clave para comprender el tema de la multiculturalidad y el rezago económico en el que viven, así como los graves conflictos políticos que se han expresado en varios países latinoamericanos, producto de ese atraso histórico y, aunque no es objeto de análisis en este trabajo, es pertinente dejarlo anotado.

Volviendo a las dilucidaciones que Mann ofrece en torno a las deficiencias del desarrollo democrático derivado de la debilidad estatal, es interesante que, sin recurrir a las explicaciones sobre las situaciones de dependencia económico-política, el autor explique que las contradicciones internas que los Estados latinoamericanos desarrollaron económica y socialmente a partir de las políticas de fomento a la industrialización y de fortalecimiento de los mercados internos, ocurrieron porque estos procesos, lejos de unificar a la clase trabajadora, construyeron algo así como fracciones privilegiadas de obreros que contaron con los beneficios de la seguridad social. Es por ello que:

Los sindicatos tampoco lograron asumir fácilmente la representación de los pobres y oprimidos ya que, a lo largo del territorio nacional, tendieron a expresar típicamente a sectores más bien privilegiados de la fuerza de trabajo. Y dado que los mercados domésticos eran relativamente débiles, las regiones más avanzadas se relacionaron menos con la economía nacional que con la economía global, debilitándose, en consecuencia, la solidaridad nacional.¹⁰⁰

Esto se ve claramente en el caso mexicano, porque la heterogeneidad cultural y étnica de la sociedad se profundizó junto con la desigualdad económica que trajo abiertamente el capitalismo, no sólo entre indígenas y no indígenas, sino entre los trabajadores del campo y de los centros urbanos. Además de las desigualdades entre la propia población urbana pues, conforme fue creciendo, cada vez era una menor parte la que gozaba de las ventajas de pertenecer a los sindicatos y demás organizaciones obreras. En otra parte de esta investigación se ilustra con ejemplos históricos que el agotamiento de este sistema de mediaciones y de administración del conflicto político a través de la red de relaciones que construyó el corporativismo fue, internamente, uno de los factores que explican la crisis de la “forma intervencionista” del Estado. Al final, a partir de los años ochenta en adelante, lo que el capitalismo periférico dejó a México fue una gran concentración de la riqueza y una gran expansión de la pobreza, con los consecuentes problemas político-sociales.¹⁰¹

Por otro lado, los Estados que incrementaron su poder infraestructural ampliamente, bajo las condiciones mencionadas en los párrafos previos, tendieron, según Mann, al desarrollo de prácticas patrimonialistas y clientelares, porque era más fácil que las élites se apropiaran de las infraestructuras estatales por medio de la corrupción en beneficio propio. Sin embargo, estas prácticas, que evidentemente van en contra de la democracia, tienen un doble sentido y efecto. Por una parte, las redes clientelares son excluyentes porque no benefician a quienes están fuera de ellas

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ De acuerdo con cifras que muestra Mann en un cuadro elaborado a partir de estudios realizado por *World Income Inequality Data-Set*, y datos tomados de la CEPAL, México entre 1996 y 1998 ocupó el tercer lugar en desigualdad en América Latina, ello a partir de los coeficientes de Gini. Con esos datos se muestra que América Latina es la región más inequitativa de todo el mundo. Mann, *Ibid.*, p. 185.



pero, por otra parte, son una manera de sobrellevar las grandes desigualdades generadas por el sistema económico y reforzadas por las prácticas políticas. En términos del lenguaje de esta investigación diría que, si bien el Estado en su “forma intervencionista” se sostiene a través de sus extendidas redes infraestructurales de honda penetración social, también es cierto que esa penetración es desigual porque no se despliegan de la misma manera en toda la sociedad. Mann afirma incluso que “Los servicios supuestamente universales del estado se desvían hacia los intereses de las redes patrón-cliente de las elites políticas.”¹⁰² Esto es fácilmente ubicable en la historia del Estado mexicano y el despliegue de su poder infraestructural durante el periodo del “desarrollo estabilizador”.

Incluso, dichas prácticas son parte de la herencia del intervencionismo que sigue vigente actualmente, a pesar de que el poder infraestructural del Estado mexicano es muy menor en comparación con el que tuvo en el siglo XX. No obstante, es preciso decir que dicho poder tuvo una creciente debilidad, porque no fue suficiente como para integrar a toda la sociedad, así que, en general, el Estado mexicano se consolidó pero no construyó redes que fortalecieran las dos dimensiones de su poder. Al contrario, lo que sucedió en la última etapa del intervencionismo, como reacción a una crisis que se pensó sólo interna, fue que se debilitó aún más el poder infraestructural porque se cercenaron instituciones y mecanismos de acción estatal sobre la sociedad. Y como el poder despótico tampoco se fortaleció el resultado fue un Estado muy debilitado y con poca capacidad de respuesta frente a las demandas de una sociedad cada vez más amplia, más diversificada y con necesidades distintas.

Ahora bien, las pistas de análisis que Mann plantea en “La crisis del Estado-nación en América Latina” señalan tres consecuencias de la crisis estatal producto de la agudización del poder infraestructural, a saber: la violencia, el narcotráfico y las deudas externas. Desde luego que las circunstancias de cada Estado son distintas y las expresiones de violencia también son diferentes, pero hay dos explicaciones que son comunes:

1. El recrudecimiento de la desigualdad con el consecuente aumento de la pobreza y
2. la pérdida de consenso, es decir, el decreciente respaldo cultural a las grandes desigualdades.

Mann dice que “A esto hay que agregar también las influencias ejercidas por la potencia hegemónica mundial. Los Estados Unidos le ofrecen al mundo, y en particular a la región (su propio “patio trasero”), una cultura que en un sentido individual e interpersonal tiende a ser igualitaria –el culto

¹⁰² *Ibid.*, p. 186.

al hombre común y, recientemente, también a la mujer común.¹⁰³ En realidad lo que se observa es la exacerbación de las contradicciones económicas, sociales y culturales que, en los países periféricos se manifiestan abiertamente. Es muy interesante lo que plantea el autor porque, además de considerar los procesos económicos y sociales que históricamente configuran los Estados nacionales, también incluye en sus análisis el aspecto ideológico al contrastar el impacto que en este ámbito tiene la desigualdad y sus consecuencias así como su repercusión en el desarrollo democrático, tanto en los países latinoamericanos como en Estados Unidos. Mann afirma que “Los Estados Unidos privilegian una forma muy capitalista de democracia, donde se coloca un énfasis especial en los derechos de propiedad entre todos los derechos democráticos, y está relativamente ausente la preocupación por políticas que reduzcan las desigualdades.”¹⁰⁴ Lo que se explica en las líneas precedentes es que la razón por la que se tolera más la desigualdad es que la “cultura norteamericana” promete la posibilidad de logro y consumo para todos y respeto a la propiedad privada, percepción que es, prácticamente, contraria en México, por ejemplo.

Uno de los efectos o consecuencias de la adopción de las políticas económicas de corte neoliberal que se aplicaron como respuesta a la crisis del intervencionismo fue el exacerbado incremento de la deuda por dos razones:

1. Dichas medidas pusieron en franca desventaja a los productores nacionales, además de que el libre cambio terminó de fracturar el mercado interno, y
2. la poca y deficiente recaudación fiscal.

Lo anterior comprometió a los Estados latinoamericanos, el mexicano incluido, en severas e impagables deudas con organismos internacionales que condicionaron los préstamos a la adopción de una economía abierta y flexible. Mann afirma que:

Bajo el liderazgo norteamericano, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones crediticias ofrecen créditos y préstamos a los países bajo la condición de que adopten paquetes económicos neoliberales, esto es, que abran los mercados de productos, capital y trabajo, privaticen las empresas estatales, reduzcan los impuestos a la renta y recortes al gasto gubernamental. Estas son las medidas que integran los programas de ajuste estructural promovidos en la actualidad por las instituciones económicas internacionales.¹⁰⁵

¹⁰³ *Ibid.*, p. 190.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 192.

Estos cambios señalados por Mann y experimentados en México a partir de la década de los años ochenta, muestran la crisis de la “forma intervencionista” y el aparente advenimiento de una nueva “forma” que podría ser neoliberal.

La transformación del capitalismo de monopólico a librecambista se expresó a través de la liberalización económica y también de la política, restringiendo el papel planificador del Estado y dando pauta a la iniciativa privada para ofrecer servicios públicos, entre otras cosas. En el proceso de cambio capitalista, México se “adaptó” a las nuevas condiciones pero sin perder su posición dentro del esquema económico mundial, es decir, no dejó de ser un país de la periferia, por lo que el impacto de las nuevas circunstancias del capitalismo le afectaron así, como país periférico.

En general, una vez agotado el intervencionismo, confluyeron una aguda crisis económica y el sistema político colapsó volviéndose incapaz de seguir operando bajo los tradicionales paradigmas, tales como el corporativismo y, sobre todo, la acción estatal ampliada socialmente. Estructuralmente (o económicamente, como se quiera), los cambios que enfrentó el capitalismo en su despliegue mundial lo transformaron de monopólico estatal a un capitalismo librecambista, cuyas necesidades fueron otras: el Estado debía intervenir de distinto modo, no construyendo infraestructura o alentando el mercado interno a través de una economía proteccionista, sino quitando todos los obstáculos que impedían el libre flujo del capital a partir del libre cambio mercantil, la disminución o desaparición de aranceles, la firma de acuerdos comerciales internacionales, en otras palabras: neoliberalismo.

No obstante, lo que he rastreado en esta investigación, siguiendo las pistas de los teóricos más recientes que han abordado el problema del Estado no indica que, al menos en el caso de México, se haya consolidado una nueva “forma estatal”. Si consideramos que el concepto “forma de Estado” es el que permite vincular la estructura económica –de despliegue mundial- y los procesos políticos –de orden nacional o regional-, es posible adelantar que el Estado mexicano no logró afianzar una nueva “forma” (neoliberal) porque, si bien es cierto que se adoptaron medidas económicas, nuevas o distintas, acordes con el consenso de Washington, también es cierto que se conservaron prácticas políticas “tradicionales” o “antiguas”, con las que se puso en operación el conjunto de acciones estatales por medio de las cuales el Estado se mantuvo comunicado con la sociedad durante, al menos, cuarenta años.

Es aquí donde se ubica la crisis que atraviesa el Estado mexicano que, como puede verse, es una crisis estructural que no puede ser resuelta o subsanada con un cambio de régimen solamente.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Esta afirmación será argumentada con mayor detenimiento en el Capítulo 4, donde se analizan las condiciones económicas, políticas y sociales contemporáneas que guarda el Estado mexicano, en función del esquema de análisis aquí propuesto.

Llegado este punto es necesario resaltar que la creación, modificación o cancelación de instituciones, la insistencia en la democratización de las mismas o la fe en los procedimientos político-administrativos liberales, resultan insuficientes para sacar de la crisis a un Estado que, al parecer no tiene una forma bien definida porque ni se dismanteló por completo el intervencionismo, ni se consolidó una forma neoliberal. Finalmente, los graves problemas político-sociales que observamos en México, como el creciente aumento de la violencia vía el narcotráfico, por ejemplo, son síntomas del verdadero problema: el Estado mexicano carece de una forma consolidada que de coherencia a las relaciones político-económicas y ordene la lucha política a través de la penetración estatal en la sociedad.

A manera de resumen

En este primer apartado se hizo un recorrido por las explicaciones disponibles del Estado mexicano, mostrando que, aun cuando existen trabajos serios con análisis penetrantes, en general, carecen de teoría política del Estado, privilegiando cuestiones políticas, económicas, históricas o jurídicas. En otras palabras, no se cuenta con un esquema que vincule las dimensiones señaladas, organizadas a partir de un soporte teórico-conceptual propio de la politología.

Por otro lado, se ha mostrado que al Estado nacional se le ha rastreado a partir de procesos comunes a las diversas regiones estudiadas y que, a destiempo y con características muy particulares, todos desembocaron en la formación de Estados nacionales. Todo ello a partir de estudios de largo aliento, sobre todo los de Tilly y los de Mann, que son investigaciones más propias de la sociología histórica que de la politología, por lo que también a estos análisis les hacen falta conceptos que ordenen lógicamente el despliegue de los procesos en cuestión.

En ese sentido y por último, planteé el esquema de análisis a partir del cual se estudiará al Estado mexicano; en él se instala como categoría ordenadora “Forma de Estado”, pues ésta logra vincular la estructura económica y su comportamiento con los procesos políticos particulares de cada Estado. Así, a partir de la periodización del capitalismo como proceso mundial es posible contextualizar, comprender y explicar la vida política interna de los Estados, lo cual muestra la concordancia o discordancia entre lo interno y lo externo de los Estados nacionales, encontrándose, en el planteamiento original de Poulantzas, dos “formas”: la liberal y la intervencionista; y, por extensión en el planteamiento del presente trabajo, la “forma neoliberal”. Para ello, es indispensable no sólo avanzar en la doble ruta de la economía y la política para encontrar sus determinaciones, como transitar por una pista doble: la de los conceptos y la de los referentes empíricos, es decir, la historia.

De acuerdo con lo anterior, el Estado mexicano con su “forma intervencionista” se formó y consolidó después de la Revolución, acorde con los procesos de intervencionismo estatal que se vivían en Europa después de la Primera Guerra Mundial y como respuesta a la transformación capitalista. En ese sentido, a continuación se desarrollará esta primera parte del intervencionismo mexicano: su origen, consolidación y los hechos políticos que lo pusieron en operación, desde luego, a través del esquema de análisis aquí propuesto.

CAPÍTULO 2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA ‘FORMA INTERVENCIONISTA’ DEL ESTADO MEXICANO

Este apartado tiene como objetivo principal señalar y analizar las circunstancias, tanto internas como externas, que posibilitaron la construcción del Estado interventor en México. Aunque existen múltiples trabajos sobre los procesos económicos desarrollados durante el intervencionismo, en éste se abordará el tema privilegiando las decisiones políticas que, como parte de las acciones estatales, siguieron la lógica internacional del despliegue capitalista. En otras palabras, aquí se parte de la idea de que el intervencionismo fue un proceso que se desarrolló de distinto modo en los países capitalistas tras el agotamiento del capitalismo liberal, cuyo centro hegemónico fue Inglaterra; y la consolidación de un capitalismo monopolista con los Estados Unidos de América como nueva nación hegemónica.

Sin embargo, la comprensión del Estado mexicano, a partir de un esquema de análisis que privilegia la relación de la economía con la política, requiere de un doble esfuerzo: por una parte, el trabajo teórico que aporte los conceptos necesarios y, por otra parte, la historia –en este caso económico-política- que dote de contenido a la teoría y muestre los alcances y las limitaciones de las explicaciones disponibles. En este sentido, es imprescindible que, además de plantear la plataforma conceptual de la que se parte, se tenga conocimiento sistemático del proceso histórico-político de la configuración del intervencionismo y lo que sobre éste se ha explicado. Para ello es preciso remontarnos a los elementos que el régimen posrevolucionario hereda del porfiriato y que, fundamentalmente, son:

1. Una pequeña clase media urbana.
2. Una red de ferrocarriles.
3. Un pequeño grupo de empresarios, algunos de ellos mexicanos y otros “mexicanizados”.

En una palabra: capitalismo como sistema económico en proceso de arraigo pero interrumpido por la Revolución, movimiento armado que, por cierto, tuvo sus focos más importantes de brote y desarrollo precisamente en las regiones en las que este modo de producción estaba más afianzado, aunque fuera incipientemente. Posterior al movimiento armado, durante los años veinte, hubo una migración masiva de capital y de fuerza de trabajo del campo a la ciudad, pues fue un periodo de inicial industrialización en el que México exportó materias primas a Europa y Estados Unidos, con una demanda cada vez mayor. En la década de los años treinta se reanudó el crecimiento de la economía mexicana a partir de las inversiones que hizo el gobierno de Cárdenas en obra pública, tal como se detalla en el desarrollo de este apartado. Desde entonces a la década de los años cuarenta,



las condiciones se modificaron dando ventajas al pujante sector privado, pues el Banco de México y la Nacional Financiera sirvieron de aliados al capital más que a los trabajadores.

Lo que se puede observar es que los servicios y bienes producidos por el Estado eran complemento de las actividades productivas del sector privado. Más aún, la obra de infraestructura urbana, comunicaciones y transportes, escuelas públicas, las instituciones que ofrecían créditos y otras, facilitaron el desarrollo y fortalecimiento del sector privado. Además, el sector público, en términos de economía, se trazó explícitamente una política de créditos que favorecieron, especialmente, a la iniciativa privada. Con lo anterior se muestra cómo es que desde el gobierno se tomaron decisiones para construir al Estado intervencionista, se protegieron selectivamente algunas importaciones, se exentó de impuestos a ciertas industrias y se diversificó el sistema crediticio.

Pero estas decisiones planificadas sólo fueron concretadas gracias a la existencia de un conjunto de circunstancias económico-políticas, producto de la transformación del capitalismo; por lo que resulta imprescindible conocer la reconfiguración geopolítica que dicho modo de producción en su nueva etapa trazó. A eso se dedica el siguiente apartado.

2.1 La Nueva Hegemonía en el Mundo Capitalista

El cambio de polo hegemónico fue producto de la transformación económica mundial, pues el capitalismo más salvaje y, al mismo tiempo, más sofisticado de Estados Unidos desbancó al capitalismo inglés que había dado a conocer al mundo una nueva forma de reproducir materialmente la existencia a partir del imperio de la ley del valor. En este sentido, José Luis Ceceña explica que “Para finales del siglo XIX, Estados Unidos desplazó a Reino Unido del primer lugar y en 1913 su aportación fue del 36% de la producción industrial mundial. Reino Unido pasó al segundo lugar con el 14% del valor de la producción industrial del mundo”.¹⁰⁷ Es decir, la monopolización por parte del Estado norteamericano de la economía mundial se fortaleció con la guerra y la intervención militar, así como debido al debilitamiento de las otras potencias como Gran Bretaña, Alemania y Francia. El esquema que propone Ceceña para explicar dicho proceso busca establecer en qué sector y en qué segmento se encuentran los líderes económicos de las distintas actividades productivas y cuáles son las tecnologías dominantes para conocer las tendencias del desarrollo capitalista. Para tal efecto, el autor acuña el concepto “súper grupo”, y con él refiere los grandes conglomerados industriales y comerciales que se formaron en Estados Unidos, cuyas

¹⁰⁷ José Luis Ceceña, *El capitalismo monopolista, los supergrupos y la economía mexicana* (México: Siglo XXI, El Colegio de Sinaloa, IIE UNAM, 2013), 19.

principales características son: la diversificación de las inversiones, el ejercicio de poder en espacios lejos de los parlamentos y de la contienda electoral, y la concentración en oligarquía mundiales.

Los cambios que sufrió la estructura capitalista mundial mostraron sus efectos en la “Gran Depresión” de 1929 y el *New Deal*, así como la política de “buena vecindad” como respuesta político-económica de la nueva potencia hegemónica.¹⁰⁸ Dicho proceso confirmó que los principios del libre mercado eran caducos y que se requería de una intensa participación de la figura política que ocupó un lugar privilegiado en la escena política durante todo el siglo XX: el Estado nacional.

A pesar del gran optimismo por los grandes adelantos técnicos, el crecimiento económico y las ficciones financieras, Estados Unidos experimentó una fuerte crisis en 1929, precedida por la Primera Guerra Mundial. Lo anterior impactó en las economías latinoamericanas de modo muy particular debido a la globalidad de las relaciones financieras, ya que ocupaban un lugar en la periferia del mercado internacional como consecuencia de su pasado colonial, lo que se pudo observar fue una inflación generalizada en Latinoamérica que México también padeció aunque la enfrentó con relativo éxito.

1929 fue un año importante en la historia económica de México, porque el balance de la deuda exterior mostraba las consecuencias negativas que la administración de Díaz había traído, la deuda ascendía a 1345.1 millones de pesos, siendo el principal acreedor Estados Unidos. Además, la crisis proveniente de Estados Unidos no afectó a México de la misma forma que al resto de Latinoamérica, entre otras cosas porque, de acuerdo con Raymond Vernon, la economía nacional no dependía de un producto agrícola de exportación porque lo que comercializaba era, sobre todo, minerales y petróleo. Además, no se resintieron los efectos de la caída de precios de materias primas como en otros países, ni había crecido el sector urbano como para cobrar la importancia de otras latitudes.¹⁰⁹

Para el gobierno de Cárdenas, los monopolios, especialmente los norteamericanos, todavía dominaban la economía nacional, intervinieron en petróleo, electricidad, carbón mineral, minería, comunicaciones y transportes, industria del cemento, comercio y bancos. Todo ello a pesar de la política nacionalista de Cárdenas, que implicó cambios centrales con la Reforma Agraria y las nacionalizaciones. Sin embargo, José Luis Ceceña señala que 1940 marca el inicio de una mayor dependencia de la economía mexicana. Este hecho está enmarcado en una coyuntura internacional,

¹⁰⁸ El proceso que impulsó este gran cambio fue la Guerra Civil (1861-1865) que terminó con el sistema esclavista y dio paso al capitalismo, un sistema de producción de la riqueza que se basa en el trabajo asalariado. Es decir, la guerra y el capitalismo son procesos históricos que, generalmente, se acompañan, y al resultado de esta relación se le ha llamado progreso. El carácter bélico de la economía norteamericana se explica a partir de la necesidad del gobierno de resolver el problema de la desocupación, la falta de demanda efectiva para su producción y la colocación de sus capitales en actividades muy redituables. Consultar *Idem*.

¹⁰⁹ Consultar Raymond Vernon, *The dilemma of Mexico's development* (Massachusetts: Harvard University Press, 1963).

la Segunda Guerra Mundial, etapa en la que Estados Unidos se trazó dos objetivos: 1. Ganar la guerra al menor costo posible y, 2. Asegurar la expansión comercial y financiera de las empresas en la posguerra, con lo cual sólo reafirmó su vocación imperialista.

Uno de los hechos concretos que mostraron el poderío norteamericano fue el *New Deal*, un programa de reformas de la política interna para redirigir las políticas financieras, crear empleos y procurar la recuperación económica general. Al presidente Roosevelt le tocó enfrentar el llamado *crack del 29* y, apoyándose en un grupo de asesores conocidos como *brain trust*, diseñó programas para la recuperación económica y social de Estados Unidos.¹¹⁰ De manera breve, el *New Deal* se concretó en una serie de políticas y medidas contenidas en La Ley de Emergencia Bancaria y la Corporación Federal de Seguro para los Depósitos, la Administración para la Reestructuración Agrícola, la Ley de Recuperación de la Industria Nacional, el Cuerpo Civil de Conservación, la autoridad del Valle del Tennessee y la Administración de Obras Públicas. Todo ello se ubica en un periodo breve, de 1933 a 1934, en el cual se enfocaron los esfuerzos a la estabilización de precios, construcción de obras públicas, en una palabra: “keynesianismo”. Un segundo periodo, 1935-1939, incluyó la recuperación social en beneficio de los trabajadores, estableciendo el sistema de seguridad social y la Administración para el Progreso del Empleo; así como las Leyes de Relaciones Laborales, Estándares Laborales y la Nacional de Vivienda.

Dicho giro económico está basado en las reflexiones y proposiciones de J.M. Keynes, economista que reconsideró sus convicciones acerca del libre cambio en el contexto de la posguerra. Este autor objetó los preceptos liberales también desde la política y no desde la economía exclusivamente, considerando los avances del capitalismo (imperialismo económico, especialización internacional, nuevos mercados) y la difusión geográfica del capital, y recomendó una política doméstica: “Dejad que los artículos sean hechos en casa, siempre que sea razonable y convenientemente posible; y sobre todo, dejad que las finanzas sean antes que nada nacionales”.¹¹¹ Con estas sugerencias Keynes explicó prácticamente el cambio del capitalismo, y con ello el cambio de la “forma de Estado” que, para Manuel Villa, “...está definida por la función de lo político en una determinada etapa o estadio del modo de producción capitalista, y expresa el modo como las

¹¹⁰ Durante la administración de Roosevelt la desocupación alcanzaba 14 millones de obreros y el sistema bancario estaba casi paralizado. Hubo presión popular por la democratización de la administración y el cese a los abusos de los monopolios, incluso, los lugares ocupados por los representantes de los monopolios en el gobierno se redujeron, “...estuvieron prácticamente ausentes los representantes directos de los grandes grupos financieros...”. Dicha situación cambió con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, el papel del Estado cuando Roosevelt inició un amplio programa armamentista con el que fortaleció a ciertos grupos financieros y los colocó en posiciones clave de la administración de guerra; por ejemplo, la Coordinación de Asuntos Interamericanos se puso en manos de Nelson A. Rockefeller. Así fue como el dominio de los grupos sobre el gobierno los hizo ser piezas clave en las tomas de decisiones político-económicas. José Luis Ceceña, *Op., Cit.*, p. 98.

¹¹¹ J. M. Keynes, “La autosuficiencia nacional”, *El Trimestre Económico* 2 (1934): 177.



instancias acomodan sus relaciones para garantizar el proceso de reproducción...”,¹¹² es decir, los cambios que experimenta el Estado como figura política provienen de los requerimientos del capital.

En un artículo titulado “La autosuficiencia nacional”, Keynes señala la insuficiencia de las instituciones que en su momento sirvieron al desarrollo temprano del capitalismo, por ejemplo, la división internacional del trabajo; una vez que el liberalismo económico dejó de ser operativo, las naciones deben aspirar a ser autosuficientes, a menos de que tengan circunstancias adversas de clima, aptitudes nativas, cuestiones culturales o de densidad de población.

El capitalismo internacional, decadente pero individualista, en cuyas manos nos encontramos, después de la guerra, no es un éxito [...] Es el Estado, más bien que el individuo, quien necesita cambiar su criterio; es el concebir al canciller del Tesoro como un gerente de una especie de sociedad anónima, lo que hay que descartar. Ahora bien, si las funciones y propósitos del Estado deben ser ampliados de esa manera, la decisión en términos generales, sobre qué se producirá en la nación y qué debe ser cambiado con el exterior, debe permanecer muy alto entre los objetos de la política.¹¹³

Para Keynes, dadas las condiciones de la posguerra, son necesarias las políticas nacionalistas y precisamente en ese sentido actuó T. Roosevelt. No está de más señalar que existen antecedentes que marcan las relaciones económicas de imposición de Estados Unidos sobre los demás países del continente, como la Primera Conferencia Panamericana celebrada en Washington en la que Estados Unidos planteó lineamientos en términos de política económica pero sin contraer compromisos legales con los participantes. Posteriormente, en 1933 se llevó a cabo la Conferencia de Montevideo, donde se concedió igual importancia a los asuntos de carácter económico que a los de orden político. Y para 1936, en la Conferencia Interamericana de Consolidación para la Paz, en Buenos Aires, se perfilaron de manera más concreta las políticas económicas que comenzarían a prevalecer y a ser impulsadas por Estados Unidos, a saber: que los Estados americanos se abstengan en lo posible de elevar o aumentar las barreras aduaneras, que se inicie o se prosiga una política de abolición y reducción gradual de las barreras aduaneras al comercio internacional mediante el acuerdo de tratados económicos.

No obstante, los antecedentes se plantearon en Montevideo pues ahí Estados Unidos estableció, con toda claridad, sus tendencias en materia comercial, construyendo bases permanentes, precisas y obligatorias, un sistema de unidad económica con todos los países del continente. Bajo estas condiciones, Estados Unidos sería un centro privilegiado de venta y

¹¹² Manuel Villa Aguilera, “La ‘forma intervencionista’ del Estado en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología* 49 (1987): 149.

¹¹³ Keynes, J.M. La autosuficiencia nacional. *El Trimestre Económico* 1-2 (1934): 180 y 185.



distribución, con lo que se buscó la reducción o la eliminación del comercio con Europa por parte de los países Latinoamericanos, especialmente con Alemania y Japón. Ante todo esto, México no había establecido una clara política comercial, ya que aún estaba construyendo su capitalismo desde el Estado.

De acuerdo con Harold J. Lasky, Roosevelt se convierte en el primer presidente que deliberadamente experimenta en gran escala la actuación abierta del Estado en la economía:

... él es el primer estadista que ataca el mayoreo, no las manifestaciones secundarias, sino las primarias de la doctrina del *laissez-faire*; él es el primer estadista que por su voluntad propia y sin coerción directa o indirecta, ha puesto en las manos del trabajo organizado un arma que, de usarse con éxito, habrá de traer consigo un reajuste vital en el relativo poder de negociar, del capital y el trabajo; es también el primer estadista que, con excepción del poder fiscal, trata de usar toda la autoridad política del estado para forzar, en el área completa del esfuerzo económico, un señalado reajuste de la renta nacional.¹¹⁴

En este sentido, los cambios experimentados en lo histórico-concreto por el Estado norteamericano parecieron ser explicados (y recomendados) teóricamente por Keynes.¹¹⁵

Pero no sólo Keynes llamó la atención sobre los cambios que sufría el capitalismo, Cole señala que las características de la economía de libre mercado explicada y prescrita por Smith, así como las circunstancias político-sociales que condujeron a éste a concebir el desarrollo de la economía en el sentido del libre mercado, sirvieron para la organización económica de la Inglaterra

¹¹⁴ Harold Lasky, "El experimento de Roosevelt", *El Trimestre Económico* 2 (1934): 191.

¹¹⁵ Cabe mencionar que la propuesta teórica keynesiana enfrentó críticas, no sólo por parte de quienes vieron afectados sus intereses, sino por parte de economistas que trataron de señalar las debilidades de su teoría. Un ejemplo es el de John Darrell, quien en un artículo titulado "Las consecuencias económicas de J.M. Keynes", se propone valorar las teorías de la ocupación y de la producción de Keynes, examinar el impacto que producen en lo político las conclusiones de su obra (especialmente en relación con los problemas de la política económica contemporánea), y exhibir la relación que guardan sus opiniones sociales, históricas y políticas con el análisis de los problemas económicos que él hace. El autor menciona que "Por primera vez un destacado economista burgués reconoce la insuficiencia de la economía ortodoxa frente a los problemas de la desocupación considerada como fenómeno de larga duración y las cada vez más agudas fluctuaciones industriales...". Dicha insuficiencia parte de que la economía clásica y postclásica suponen una total ocupación, porque no tiene una teoría de la producción en general (como sí lo tiene la teoría marxista que, además, entiende al capital como una relación social) y no está en condiciones de tratar los problemas conectados con las fluctuaciones en el volumen de la ocupación con el ciclo de negocios y otros problemas. Para Keynes el problema de la desocupación es el resultado de ciertas fuerzas endémicas del sistema mismo. Primer punto en que Keynes se aparta de la ortodoxia: reconoce que no toda desocupación es voluntaria. "La desocupación no es un simple fenómeno cíclico, sino un fenómeno de carácter definitivamente secular en una etapa particular de la evolución del capitalismo...". (*El trimestre económico*, núm. 14, México, 1937, p.155) Poco a poco, el autor va argumentando por qué, económicamente hablando, el diagnóstico que hace Keynes de los males del capitalismo es frágil, en particular "... por lo que se refiere a su procedimiento científico para discutir la acumulación del capital, la tasa de interés, el ciclo de negocios y las fluctuaciones de los salarios monetarios.". (*Ibid.*, p.168) En síntesis, el autor considera que la tesis keynesiana descansa en leyes psicológicas: propensión al consumo, eficiencia marginal del capital y tipo de interés; y no en indicadores científicos. El problema, dice Darrell, es que, si bien es cierto que la economía política trata de seres humanos, esos seres están en relación con otros, no se trata de individuos aislados, sus características psicológicas están socialmente condicionadas.

que él vivió, y que era mucho más simple que la que se observa en el mundo capitalista después de la Primera Guerra Mundial. Es decir, sin referirse a una teoría del Estado propiamente dicha, Cole explica que las condiciones del capitalismo cambiaron, por ende, las políticas económicas que se adoptaron debieron ser distintas.

Uno de los elementos que más complejizan el horizonte capitalista es la combinación internacional, con lo cual me refiero a la internacionalización de los mercados; pero lejos de señalar que esta sea una condición que exige el libre mercado, marca la necesidad de un sistema económico que regule la oferta y la demanda. Es decir, la planeación económica no debe dejar de lado el control unificado sobre su comercio exterior. Cole argumenta los *pros* y *contras* de la planeación nacional, la cual por sí misma no es una solución, sino que puede ser utilizada para beneficio del crecimiento de las economías nacionales, con la generación de solidaridad internacional y viendo en la división internacional del trabajo un medio para aumentar la riqueza del mundo.

Atendiendo a estas transformaciones, el gobierno de Roosevelt implementó, contrario a lo que el gobierno inglés hizo al responder a las necesidades de la época "...la vieja técnica de la empresa capitalista, sin haber tenido la sensación de que lo que están en entredicho son los cimientos mismos de ese sistema."¹¹⁶ De acuerdo con Keynes, lo que Roosevelt intentó es poner a toda la maquinaria económica a operar para lograr el beneficio nacional; y dada la crisis del capitalismo lo que se necesitaba era hacerlo más próspero. Finalmente, algunos economistas como Lasky cuestionaron las medidas de Roosevelt, y otros consideraron que eran revolucionarias, temerarias y encaminadas hacia la inflación, comprometiendo el crédito del gobierno y representando grandes gastos.

En este contexto, las relaciones entre México y Estados Unidos se vieron afectadas ya que el Estado norteamericano estableció políticas económicas que pusieron a México en una estrecha relación desigual que lo comprometió a suministrar alimentos y otros productos; además de fijar una equivalencia de 4.85 pesos por un dólar, con lo que el país anglosajón garantizó su producción bélica. En resumen, México tuvo que abaratar sus precios, permitiendo el fortalecimiento de los monopolios estadounidenses y la consolidación del liderazgo de la economía norteamericana en el mundo.

Estados Unidos penetró en México a través del comercio, la inversión directa, los créditos y el tipo de cambio, de manera que, a pesar de las políticas nacionalistas de Cárdenas, éste favoreció un clima de mayor inversión extranjera y, en consecuencia, de mayor dependencia. Este hecho

¹¹⁶ G.D.F.H. Cole, "Planeación del mercado internacional", *El trimestre Económico* 3-10, México (1936): 191.



continuó su curso creciente en los sexenios de Ávila Camacho, Miguel Alemán y las siguientes tres administraciones.¹¹⁷ Del periodo en cuestión se puede concluir que:

1. El gobierno fue el sector económico más importante del país, con la mitad de los capitales totales de las 500 mayores empresas.
2. El sector privado sigue en importancia al gobierno, con el 28% de los capitales del total de las 500 mayores empresas.
3. El capital extranjero ocupa el tercer lugar con alrededor del 20% de los capitales totales.

Por lo tanto, el gobierno no controlaba la mayoría de los capitales invertidos en México, aunque en apariencia haya sido quien controlaba toda la economía del país. En este sentido, Ceceña argumenta que “La sobreestimación de la importancia del gobierno se deriva de dos fuentes: en primer lugar, una parte importante de las empresas de control estatal y de los organismos descentralizados no son negocios lucrativos, si no que tienen encomendadas tareas de interés social en general.”¹¹⁸ Esto es importante porque muestra algo que los tecnócratas no conciben, y es que el Estado no puede funcionar como una empresa privada que se mueve por el interés de la ganancia y bajo el principio de la eficiencia. Aunque el Estado obtiene utilidades de empresas como PEMEX y otras que aún quedan vigentes, el sector público no tiene como principal propósito competir con el sector privado, al contrario, “le sirve de apoyo”.¹¹⁹ Así, se puede decir que el sector público subsidia las actividades de los negocios privados y crea las condiciones adecuadas para que se desarrolle la empresa privada, la cual es una prueba contundente de cómo el Estado, en última instancia, alienta al capitalismo para que continúe su despliegue.

Finalmente, las inversiones estatales se realizaban con financiamientos exteriores, al menos el 35%¹²⁰, hecho que no demerita el papel de empresario nacional que tuvo el Estado intervencionista, pues la mayoría de las inversiones realizadas por éste fueron solventadas con ingresos internos. A continuación se verá cómo los elementos vertidos hasta aquí sirvieron para configurar una particular “forma del Estado” mexicano.

2.2 Origen y Consolidación del Estado Mexicano y su “forma intervencionista”

¹¹⁷ Ceceña argumenta que con Ávila Camacho la inversión extranjera incrementó el 39%, con Alemán el 25.2%, con Ruíz Cortines el 72.6%, con López Mateos el 40.8% y con Díaz Ordaz el 30.4%. Consultar José Luis Ceceña, *Op., Cit.*, p. 219.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 234.

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ *Ibid.*, p. 235.

Lo anterior ilustra lo que el mundo capitalista experimentó a finales del siglo XIX y principios del XX, y en ese contexto, el Régimen posrevolucionario en México comenzó los trabajos de ordenamiento del poder político y la construcción de las instituciones cuando mundialmente prevalecía la tendencia hacia los Estados interventores. Sin negar la existencia de una Constitución que ya daba formalidad al régimen, el Estado mexicano se construyó mientras se limitaba la lucha política a las reglas no escritas que dieron cuerpo a un sistema político que combinó viejas prácticas con nuevas circunstancias.

Para comprender el proceso que se desarrolló en nuestro país es necesario plantear al menos dos elementos, el ámbito político y el ámbito económico. Con relación al primero podemos decir que, tras el momento constitucionalista, México debió enfrentar aún alzamientos esporádicos, incluyendo a los cristeros, pero sobre todo fue indispensable pasar por lo que todo Estado en ciernes exige para poder construirse: la acumulación de fuerza y poder político.

De acuerdo con Manuel Villa, el “momento obregonista” fue el periodo en el que a partir de la figura del “caudillo” se ordenó la lucha política para sentar las bases de lo que en el “momento callista” sería la construcción del arreglo institucional, así como del sector público. El autor explica que con Obregón se aseguró la esencia estatal porque se consiguió el monopolio legítimo del uso de la violencia, mientras que con Calles se aseguró la operatividad del Estado a través de la cimentación del aparato burocrático. Con estos dos procesos se dio paso propiamente a la acción estatal, no sólo por la fuerza, sino también por el consenso y las nuevas funciones económicas que estatalmente se asumieron. Veamos lo que dice M. Villa:

Con ello se consiguió tres grandes logros: superar la incapacidad de los sonorenses para estimular y dinamizar la economía a través de sus propios recursos, usando entonces los del Estado para llenar ese propósito ineludible; fortalecer al Estado a través de un elemento complementario al consenso, todavía difícil de lograr, al imponerse por el convincente recurso de los intereses económicos; y ampliar la bases de poder, creando una fuente independiente de la coalición para él y el propio Estado, a la que contribuyeron considerablemente el movimiento obrero y el moronismo, ajenos a la lógica del control de masas agrarias propias de la coalición.¹²¹

La concentración e institucionalización de las fuerzas políticas, trajo consigo la necesidad de que el Estado asumiera una de las tareas que otrora cumpliera uno de los grupos políticos más poderosos de la época (los sonorenses), es decir, el Estado fue el articulador de la lucha por el poder pero también fue un Estado empresario, inversor (esto es muy claro desde Calles porque propició la modernización, incluso productiva, y fue muy vigoroso durante el cardenismo). Por otro lado, se reafirmaron las relaciones clientelares y corporativas que, entre otras cosas, sirvieron al Estado para

¹²¹ Manuel Villa, *El archipiélago mexicano* (México: Cal y Arena, 1990), 38.



hacer frente a las oligarquías regionales que aún conservaron su fuerza y no entraron del todo al campo de la lucha dentro de las nuevas reglas que imponían el Régimen y el sistema político.

En relación a la vida política del país durante el intervencionismo, uno de los aspectos más estudiados es el de la aparente unanimidad y la poca o nula disidencia política dentro del Régimen posrevolucionario. Todo ello propiciado y alentado por los propios caudillos, que se procuraron la lealtad de sus clientelas-agremiados. Y, por otra parte, mucho se ha escrito acerca de la supuesta “omnipotencia” del Jefe del Ejecutivo Federal. En este sentido, hay análisis no predominantes, como los de Raymond Vernon, quien afirmó que “la fuerza del presidente de México es un espejismo”¹²² porque, aunque no tenga oposición en el Congreso, o una Corte de Justicia autónoma, o Secretarías de Estado que no hayan sido impuestos por él, vive, en realidad, sujeto a los chantajes o las negociaciones en uno y otro lado del espectro político apareciendo, en ocasiones, como “blandamente neutral”.

En términos políticos, el Presidente era el centro de autoridad con más poder; no obstante, Vernon advierte que no es útil sobre dimensionar éste poder, pues el Jefe del Ejecutivo, quien más allá de hacer que se cumpla su voluntad *per se*, debía vigilar que no se destruyera el sistema que tenía bajo su custodia, por lo que tenía que ser muy cuidadoso con las decisiones discrecionales que le correspondían. Para ello era imprescindible la negociación y la conciliación de intereses de los diferentes grupos dentro del Partido hegemónico. Vernon afirma que:

El presidente debe estar siempre alerta no sólo a peligrosas presiones internas del PRI, sino también a reconocer fuerzas amenazadoras que no son parte de la maquinaria del partido. En consecuencia, la operación diaria del gobierno, en México, ocasiona un proceso incesante de consultas, conciliaciones y compromisos entre los gobernantes y los gobernados.¹²³

Lo anterior muestra que la “omnipotencia” del Presidente de la República sí tenía límites y que las coacciones de los diversos grupos de poder siempre estuvieron presentes, igual o más que durante el porfiriato, con los Gobernadores y sus ejércitos privados presionando a Díaz para mantener sus cotos de poder. Así, en el periodo pos revolucionario, los Gobernadores, pero también los empresarios –nacionales y extranjeros- y los líderes sindicales, tenían cada uno su propia forma de incidir en la toma de decisiones presidenciales, desde luego, siempre dentro del Partido, nada fuera de él.

Ahora bien, con relación al ámbito económico, una de las características principales del Estado interventor es su papel planificador en él, por lo que es preciso contextualizar el escenario

¹²² *Ibid.*, p. 205.

¹²³ R. Vernon, *The dilemma of Mexico's development* (Massachusetts: Harvard University Press, 1963): 34.



económico del México posrevolucionario en el que comenzó a trazarse la “forma intervencionista”. En este sentido Enrique Cárdenas explica que al finalizar la década de los veinte se podían ubicar cuatro grupos básicos que integraban la economía, a saber: 1) el rural, con el 68.7% de la población, cuya producción era prácticamente para autoconsumo; 2) el semirural, con el 16% de la población, los miembros de este sector no sólo participaban de las actividades agrícolas sino que también transitaban a las comerciales y tenían más contacto con el sector industrial moderno; 3) el urbano, con el 17.5% de la población, el vínculo de este sector con la agricultura comercial era parcial, pero fue muy importante como fuerza de trabajo en la industria y los servicios; y, finalmente 4) el externo, que incluía a la minería, a la industria petrolera y a las actividades agrícolas de exportación, sólo participaba un grupo pequeño de trabajadores y generalmente las industrias estaban en manos de extranjeros.¹²⁴

De igual modo no se debe desdeñar que la población estaba dispersa y poco a poco se fue aglutinando en la capital, existían ciudades con 2,500 habitantes en las cuales vivía el 66% de la población total.¹²⁵ Dicha diseminación poblacional trajo como consecuencia la reducción del tamaño del mercado y el incremento de los costos de transacción y transporte de las mercancías circulantes. De manera que incentivar el mercado interno y la producción nacional fueron tareas indispensables que emprendió el Estado. Manuel Gamio explica que para 1935 el comercio exterior era muy bajo (en comparación con Suecia, Holanda, Bélgica, entre otros países con menos población, menos territorio y menos recursos naturales), y una de las causas de esto era que la mayoría de sus habitantes no consumía lo necesario para satisfacer las necesidades que “impone la vida moderna”, es decir, para el autor, en México no se había desarrollado una sociedad de consumo. Asimismo, considera que el mercado mexicano era muy heterogéneo, lo cual hizo difícil que se estandarizara la venta-compra de los productos elaborados tanto nacional como internacionalmente, de tal manera que convivieron diversos tipos de mercados: el “urbano”, que se asentó en la capital del país y en las principales ciudades fue variado, se intercambiaban artículos de manufactura mecánica nacional, vestidos telas, objetos de lujo, etcétera. El mercado “primitivo”, estaba al margen de las ciudades y consistió en la venta de vidrio, huaraches, vasijas, herramientas, plantas medicinales, entre otros artículos. Y los mercados intermedios, que se encontraban en medio de los dos anteriores.¹²⁶ De modo que el mercado nacional no contaba con dos de los elementos claves para su expansión y crecimiento, por un lado una clase productora y competitiva y, por otro lado una sociedad consumista.

¹²⁴ Consultar Enrique Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la gran depresión* (México: COLMEX, 1987), 16.

¹²⁵ Consultar *Ídem.*, p. 20.

¹²⁶ Consultar Manuel Gamio, “Los varios mercados mexicanos”, *El trimestre económico* 2-5, México (1935).

En lo concerniente a la formación de capital en México, James R. Himes hace un recorrido por la historia económica del país y expone que bajo el vigoroso gobierno de Calles se distribuyeron a los campesinos más de tres millones de hectáreas de tierras, o sea casi más del doble de la cantidad que había sido transferida desde 1915,¹²⁷ a propósito de la producción agrícola a corto plazo como factor que favoreció la formación de capital en México. El sector agrícola fue muy importante para la formación de capital, la producción que se alcanzó en los últimos años de la década de 1920 fue extraordinaria y alentó la generación de un sector capitalista que, a la postre sería aún más animado por las medidas cardenistas. El autor comenta que durante un corto periodo, previo a la Gran Depresión, en México se combinaron la mano de obra y el capital de financiación que se desplazaron del sector rural al sector capitalista, al mismo tiempo que creció la producción agrícola en beneficio incluso de sectores no agrícolas.

Otro factor que favoreció la formación de capital en México fue el auge registrado en las economías de la mayoría de los países avanzados, especialmente en Estados Unidos, ya que la influencia de este país sobre la economía mexicana se dio a partir de los movimientos más autónomos del comercio internacional. En otras palabras, más que las inversiones extranjeras, ayudó el comercio exterior a la formación de capital. Según:

Las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indican que cerca de 27% de las importaciones de México en 1925-1924 fueron bienes de capital, comparado con 34% durante el auge postbélico de 1945-1948. En términos absolutos, también, el valor de las importaciones de bienes de capital del periodo anterior no se repitió hasta los años inmediatos postbélicos.¹²⁸

Himes plantea dos elementos importantes: por un lado, el auge de las economías norteamericanas y europeas; pero por otro, el papel que jugó la Revolución al destruir las barreras que impedían la movilidad del capital y de la mano de obra. Es decir, como efecto, la Revolución mexicana alentó la consolidación del capitalismo en México, proceso iniciado ya con Díaz e interrumpido por este proceso bélico durante su desarrollo. El despegue capitalista en México comenzó en la segunda década del siglo XX.

¹²⁷ James Himes R., "La formación de capital en México", *El Trimestre económico* XXXII-125 (enero-marzo 1965): 159.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 160.



Hasta 1925, el Gobierno Federal tenía las manos llenas simplemente tratando de mantener el orden y de cubrir sus gastos administrativos. Bajo Obregón (1921-1924) y su ministro de Educación, José Vasconcelos, se dio fuerte apoyo y se aprobaron cuantiosos gastos para la educación pública en masa, pero no fue sino hasta la administración de Calles (1924-1928) cuando se inició la construcción de obras públicas en gran escala. En 1925, se fundó el Banco de México, y el Gobierno federal adquirió acciones de dicha institución por valor de 56 millones de pesos. Un año después, se estableció el Banco Nacional de Crédito Agrícola, resultando eso en una fuerte erogación de capital. La Ley Federal de Irrigación de 1926 también señaló la iniciación del programa gubernamental de construcción de carreteras...¹²⁹

El autor menciona que se trató de una época crucial en la que el gobierno emprendió obras de gran alcance que rindieron frutos a largo plazo, por lo que se consideran decisiones visionarias, dada la época.

Asimismo, Himes afirma que el impacto de la depresión de los años treinta fue severo, sobre todo en el sector del comercio exterior, pero la recuperación después de 1933, estimulada por medidas fiscales que se anticiparon a Keynes fue rápida porque México tuvo la capacidad de absorber los efectos negativos de la crisis económica que se propagó desde Estados Unidos. Dentro de las medidas gubernamentales para enfrentar los efectos de la crisis estuvieron la devaluación del peso y un extenso financiamiento deficitario, con ello México libró la dificultad económica y a partir de 1935 Cárdenas inició un programa ingente de obras públicas, además de facilitar la inversión privada. Cabe señalar que una parte del éxito de la administración cardenista y de la gran obra que construyó tiene que ver con los resultados de la tarea iniciada por Calles, que comenzaron a ser visibles. En resumen, durante el intervencionismo la formación de capital, en buena medida, estuvo a cargo del Estado, a través de inversiones, financiamientos y construcción de obra pública.

En relación al contexto político, el tema central, desde luego, es el del Partido Nacional Revolucionario, ya que su creación fue fundamental para integrar a todas (o casi todas) las instancias políticas a la “forma intervencionista” con que se estaba erigiendo el Estado. Dado que el intervencionismo no sólo está definido por la participación estatal en la economía, la creación del Partido implicó también la concentración, articulación y ordenamiento de los distintos sujetos políticos sobre todo ante la determinación histórica de las relaciones entre el Estado y la sociedad que se caracteriza por ser fragmentaria. Es decir, la sociedad mexicana tiende más a la dispersión que a la concentración; por ello la metáfora del *Archipiélago*¹³⁰ que propone Manuel Villa es muy pertinente.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 161.

¹³⁰ México se caracteriza por estar fragmentado “geográficamente” porque existen regiones con sus propios centros de dominio, y “transversalmente” por las grandes diferencias socioeconómicas de la población. Consultar Manuel Villa, *El archipiélago mexicano* (México: Cal y Arena, 1990), 11.



La tendencia fragmentaria y contradictoria de la sociedad, además de un Partido centralizador, también requirió de un poder Ejecutivo fuerte que funcionó muy bien, entre otras cosas, porque no hubo oposición lo suficientemente fuerte por parte de los poderes locales que le hicieran contrapeso. Considero que esto, aunado a las tendencias centralistas del propio intervencionismo, construyó un régimen jerárquico y aglutinador que dejó poco margen a la participación política independiente. Villa dirá que “... el Partido fue la expresión de la unidad contradictoria, cohesionada como alianza de agrupamientos, para hacer gobierno y para establecer la participación y el control...”.¹³¹ Dicho partido tuvo transformaciones importantes, pues se adaptó a las necesidades que presentó el Estado según su etapa de consolidación. En 1929 el PNR (dirigido por Plutarco Elías Calles) contribuyó a la consolidación de la “forma estatal”, mientras que en 1936, como Partido de la Revolución Mexicana (PRM), ayudó a la consolidación del régimen político, lo cual fue posible gracias a la integración de las masas, pues éstas proveyeron de bases sociales al Estado.

El Estado mexicano, legitimado por el pacto nacional-popular que celebró con las clases trabajadoras, instrumentó una política económica inspirada en el keynesianismo, que incluyó una seguridad social distinta a la inglesa en tanto que sólo los trabajadores incluidos en el sistema podían acceder a aquella. Dicha seguridad incluía servicios médicos, asistencia social, programas patronales de apoyo a la vivienda, la construcción de infraestructura, fundación de empresas paraestatales que procuraron la satisfacción de productos diversos de las ramas de industria y comercio, para las que no había inversión privada, especialmente en servicios como telefonía, correo, energía, salud, educación, y más. Todo ello organizado claramente a través de un sistema corporativizado que brindó estabilidad al sistema político y control de la movilización obrera y campesina, dicho en otras palabras, las demandas sociales dirigidas a través de los sindicatos tanto obreros como campesinos, así como de los otros sectores de la sociedad fueron reconocidas como válidas siempre que pasaran por el Partido. Así hasta que dicho sistema se agotó y los mecanismos de contención y ordenamiento de la demanda social dejaron de ser viables.

Podría decirse que, en México, la consolidación del Estado nacional con “forma intervencionista” fue, en parte, producto de una genuina coincidencia: condiciones económico-políticas internacionales que alentaban la inclusión de las masas en la vida pública a través de organizaciones corporativas. Más aún, México vio favorecida y animada la construcción de un Estado interventor porque precisamente era el reclamo que el capitalismo, ahora monopolista, hacía a los Estados a nivel global para seguir su curso de expansión.

¹³¹ *Ídem.*, p. 53.

2.2.1 Construcción de la “forma de Estado intervencionista”

Hasta ahora se han planteado los contextos internacional y nacional (en sus ámbitos político y económico) que enmarcaron el proceso de edificación del Estado mexicano. Sin embargo, es preciso señalar que, siguiendo a Charles Tilly, los Estados no se hacen linealmente a través de la historia y no es útil estudiar dicho proceso a partir de una serie de hechos recurrentes, sino a partir del análisis de las relaciones dadas entre la sociedad y el Estado. El trabajo colectivo coordinado por Tilly, *The formation of National States in Western Europe*,¹³² tiene una preocupación central: asimilar la gran conmoción que propició el derrumbe del colonialismo y el nacimiento de numerosos nuevos Estados después de la segunda Guerra Mundial. Dentro de las investigaciones contenidas en el referido texto, la de Tilly plantea que estas novedosas unidades políticas llamadas Estados nacionales se caracterizan por controlar un territorio bien definido, están relativamente centralizadas –según cada caso–, se diferencian de otras instituciones y refuerzan sus funciones a través de la tendencia a adquirir el monopolio sobre los medios de coerción física en su territorio.

A continuación se retomarán dos de los procesos que marcan claramente la conformación del Estado mexicano según las directrices propuestas por Tilly, a saber: la función económica del Estado (políticas económicas y fiscales) y el suministro de alimentos y bienes. Se sabe que para dicho autor existe una dialéctica fundamental en el proceso formativo del Estado pues, por un lado, los impuestos fueron el medio principal por el que se financió la expansión de los ejércitos para establecer control en las fronteras, ampliarlas y defenderlas y, por otro lado, inversamente las necesidades militares fueron el principal incentivo para el establecimiento de nuevos impuestos. Sin embargo, en el presente trabajo no se aborda la cuestión militar debido a las condiciones en las que se desarrolló el Estado mexicano (una Revolución recién concluida con todo lo que esto implica) exigieron que la concentración del poder y la solución a la institucionalización del ejército se resolvieran previamente, incluso fueron la condición de posibilidad para la misma creación y consolidación del Estado, tal como se mostró en la primera parte de este escrito.

¹³² En breve, en *The formation of National States in Western Europe*, Samuel E. Finer se ocupa del papel de la organización militar; Gabriel Ardant explica la infraestructura de los Estados modernos en relación a la política tributaria; Rudolf Braum también atiende las funciones económicas del Estado pero comparando Inglaterra y Brandemburgo- Prusia; David H. Haley analiza la importancia de la organización policial; Tilly estudia la correlación entre el orden público y el abastecimiento de las ciudades en la Europa moderna y Peter Lundgreen se ocupa del aparato burocrático. Charles Tilly (coord.), *The Formation of National States in Western Europe* (EEUU: Princeton University Press, 1975).



2.2.1.1 Políticas Económicas (monetarias y fiscales)

En torno al primer proceso –planeación y ejecución de las políticas- iniciaré comentando que, al menos hasta los años treinta, giraban en torno a la pertinencia o no del patrón oro que, para Sprague,¹³³ funcionó bien en el periodo previo a la primera Guerra Mundial porque todos los países comerciales más importantes no estaban lejos del equilibrio financiero y comercial, lo cual no se sostuvo durante ni después de la Guerra, por lo que se adoptaron políticas de protección mutua por los bancos centrales. La autora comenta que esas medidas sólo alejaron del equilibrio a los países porque aumentaron sus deudas externas y hubo una creciente mala distribución de los *stocks* monetarios de oro. Después de la guerra, algunos países reestablecieron el patrón oro sin éxito para la estabilización monetaria, pues esto no fue suficiente.

Aún con las complicaciones particulares que pudo presentar cada economía, la autora considera que el patrón oro resultaba viable para mantener el equilibrio, aunque su restablecimiento fuera un objetivo a mediano o largo plazo. En México no se regresó a dicho patrón, pero durante la siguiente década siguió siendo primordial la estabilización monetaria, incluso se jugó con la paridad con respecto al dólar. Para cumplir con esta fundamental tarea de planeación económica el Estado requiere de una institución indispensable, el Banco Central, organismo a través del cual dicta las políticas económicas a seguir y por medio del cual se comunica con el sistema económico mundial y, por ende con los demás países.

Incluso fue el Banco de México (BM) el encargado de construir los instrumentos de análisis necesarios para evaluar la situación de la economía nacional y diseñar las medidas pertinentes para echar a andar el proyecto interventor. Por ejemplo, en 1942 este banco llevó a cabo el cómputo de la balanza de pagos, con la finalidad de tener una idea exacta del movimiento de capital ya que, de acuerdo con Agustín Luna Olmedo¹³⁴, para tal fecha no existía una estimación oficial en ese sentido, no porque no se conociera nada de la situación financiera del país, sino porque no se sabía de las partidas invisibles. Para 1945 el Banco de México todavía seguía trabajando en el cómputo de la balanza mexicana de pagos, que para Luna Olmedo es importante porque:

¹³³ Consultar O.W. Sprague, “Requisitos previos a la estabilización monetaria”, *El Trimestre económico* 4-13, México, (1937).

¹³⁴ Consultar Agustín Luna Olmedo, “Algunos aspectos de la balanza mexicana de pagos”, *El Trimestre Económico* IX-1 (abril-junio 1942).

En los países ricos nada tiene de particular que el gobierno emprenda programas de obras públicas en tiempos de crisis; pero en México la política de gastos gubernamentales en la depresión, si bien es cierto que evita el desempleo, se refleja desde luego en la balanza de pagos y en el tipo de cambio. Desde este punto de vista no es criticable el desarrollo de obras públicas por el gobierno cuando en el exterior se ponen obstáculos a la salida de mercancías; en este caso las dificultades para importar hacen que la balanza de pagos se lesione en menor grado que en otras épocas, pues es menos perjudicial una inflación que una baja acelerada, ya que ésta reduce la actividad y lleva consigo el desempleo.¹³⁵

El autor considera que, si bien se hicieron esfuerzos importantes por ordenar la economía y hacerla crecer, aún hacía falta un verdadero plan económico; pues aunque hay una política de cambios, no se había definido oficialmente un proyecto. Para trazar dicho plan, habría que haber partido de la dependencia económica de México y del hecho de que los países de los que depende podrían ser arrastrados por la corriente de la depresión; de ser así, ¿qué habría hecho México para salvaguardar su comercio exterior? La respuesta en la que coinciden varios economistas es diversificar la producción, estimular el intercambio con nuevos países, fomentar la capitalización interna, en términos políticos, estimulación estatal para el fortalecimiento de una burguesía nacional. Para ello se habría necesitado tomar medidas como:

- Nuevas exportaciones, disminuyendo las materias primas y mejorando la calidad de las actuales.
- Mecanización de las labores.
- Controles de cambios.
- Selección de importaciones con tipos de cambio múltiples.
- Subsidios al comercio exterior cuando el país y sus nacionales se beneficien con ello.
- Impuestos diferenciales para inversionistas extranjeros.
- Aranceles.
- Licencias de importación.
- Fijación de precios máximos y mínimos a los artículos importados.
- Adquisición de empresas extranjeras.
- Establecimiento de obstáculos sanitarios.
- Interferencias en los transportes.

¹³⁵ Agustín Luna Olmedo, “Factores que influyen en la balanza de pagos en México”, *El Trimestre económico* XII-3 (octubre-diciembre 1945): 373.



Llama la atención que la mayoría de los economistas que participaron en la vida económica del país de la época y que hicieron sus aportaciones en términos de análisis en la revista *El Trimestre Económico*, recomendaron la intervención estatal, tanto para fortalecer la producción como para incentivar el mercado interno. Todo ello con la finalidad de conseguir el progreso económico; en ese sentido Víctor Urquidí¹³⁶ explica que la mejor señal de progreso económico es un aumento de la productividad media por habitante ocupado por hora desde el punto de vista del consumo, del ingreso real medio por habitante ocupado. El ideal sería que se obtuviera el mayor ingreso real posible con el trabajo de la menor proporción posible de la población y en el menor tiempo posible.

En el artículo titulado “El progreso económico de México: problemas y soluciones”, el autor resume los aspectos que consideró impostergables para enfrentar el problema del bajo progreso económico: mejorar la técnica aplicada a la agricultura, a la minería, a la industria, a los transportes, al comercio y a las finanzas e incluso a la administración pública; uso de nuevos bienes de capital, mejoramiento de la mano de obra, investigación científica e incentivar la educación técnica.¹³⁷ Cabe destacar que el tema de la educación técnica fue uno de los aspectos que Lázaro Cárdenas vislumbró como necesidad impostergable y atendió, la obra máxima en este sentido es la creación del Instituto Politécnico Nacional, centro educativo en el que se formó la mano de obra especializada del México posrevolucionario.

Regresando al texto, y en relación a los subsidios concretamente, Urquidí señaló que eran pertinentes siempre que a las industrias favorecidas se les augurara un razonable crecimiento y

¹³⁶ Víctor L. Urquidí fue hijo de diplomáticos, nació en Francia (1919), y acompañó como adolescente a sus padres a Colombia, El Salvador y Uruguay. En México concluyó la escuela secundaria y, en España, el bachillerato. En 1936 ingresó a la Universidad de Londres donde obtuvo un primer título en economía. En 1940 retornó a su país para consagrarse a varias tareas en el Banco de México, incluyendo la traducción de textos para el Fondo de Cultura Económica y la participación activa en los seminarios organizados por Daniel Cosío Villegas en El Colegio de México. Urquidí, fue un empresario intelectual que gestó El Colegio de México como institución mexicana de altos estudios en múltiples ramas, desde las ciencias sociales a la historia y la literatura. Fue un investigador de amplios horizontes y cultura. Y sus póstumas reflexiones sobre la evolución económica y social de América Latina se caracterizan por un áspero pesimismo. En 1949 sirvió como asesor en la Secretaría de Hacienda en temas vinculados con el financiamiento del desarrollo y la política fiscal. En este marco profundizó su colaboración con Raúl Ortiz Mena, que a la sazón trabajaba en Nacional Financiera. Este economista combinó sus experiencias en la CEPAL y en organismos internacionales con el servicio al país, particularmente a partir de 1958, cuando el entonces Secretario de Economía Antonio Ortiz Mena le encomendó sugerir un paquete de medidas en materia fiscal, aparte de estudiar los problemas del financiamiento interno y externo del desarrollo nacional. En 1958 Urquidí renunció a su cargo en la CEPAL para retomar labores de asesoramiento en la Secretaría de Hacienda dirigida por Ortiz Mena. En este marco, y con los auspicios del Secretario Ortiz Mena, Urquidí se consagró a concebir y formular un proyecto de reforma fiscal encaminada a moderar las diferencias distributivas y la desigualdad en México. Todavía con el Presidente Luis Echeverría participó en la gestión de políticas orientadas a implantar la planificación familiar en el país, a fin de moderar los efectos de un crecimiento demográfico explosivo. Para conocer más acerca de la trayectoria de este connotado economista se puede consultar el trabajo de Joseph Hodara “Prebisch y Urquidí: Vidas paralelas”, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 10-19 (primer semestre de 2008).

¹³⁷ Víctor Urquidí, “El progreso económico de México: problemas y soluciones”, *El Trimestre económico*, XIII-1 (abril-junio 1946): 6.

madurez que les permitiera prescindir del apoyo estatal. Es decir, sólo se prescribe la financiación mientras las industrias puedan seguir por sí mismas, y Urquidí no vio sensato apoyar a aquellas industrias que no garantizaban crecimiento productivo porque iría en detrimento de la economía nacional; a pesar de ello ocurrió lo contrario pues resultó muy oneroso sostener a tantas empresas que no generaron ganancias y sólo representaron una carga para el Estado. Lo extraordinario fue que el Estado estuvo en condiciones de ofrecer dicho apoyo debido a los recursos financieros acumulados durante la guerra, parte de esto explica una venturosa coincidencia entre lo que ocurría en el mundo capitalista, que se estaba reajustando, y la construcción del Estado mexicano que, al mismo tiempo, tomó al capitalismo justo en el momento en que exigía de las unidades estatales un amplio intervencionismo.

En otro orden de ideas, como parte de la organización institucional intervencionista se encuentra una amplia estructura bancaria. En el caso de México la banca fue un factor auxiliar para su desarrollo económico considerando que no sólo desempeñó funciones de tipo comercial, sino que también participó en operaciones de inversión. En nuestro país esto es evidente, sobre todo porque las inversiones bancarias han sido, al mismo tiempo, estatales y se han puesto al servicio de la técnica y del trabajo. Así ha sido como el Estado intervino económicamente, por ejemplo, desde 1926, el Banco Agrícola y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de obras Públicas; otro ejemplo es la fundación, en 1941, de Nacional Financiera. Es decir, en la construcción de estas instituciones económicas se puede ver, con toda claridad, la gestación del intervencionismo mexicano: su labor se extendió a la capitalización de la economía, construcción de obras urbanas, organización del mercado y la planificación de las inversiones, aunque todavía incipiente.

Al respecto Eduardo Villaseñor señala que “...México no se ha caracterizado por un plan de inversiones cuidadosamente elaborado, ni por parte del Estado ni por parte de los particulares, que con frecuencia repiten experiencias, desperdiciando así recursos que podrían ser mejor aprovechados.”¹³⁸ El autor no propone que el Estado nulifique la actividad económica de los privados y se encargue de todas las tareas económicas, sino que plantee una estrategia que propicie la inversión privada. De modo tal que Estado e iniciativa privada se coordinaran, incluso que los Departamentos de Investigaciones del Banco de México y de Promoción de la Nacional Financiera, así como el Instituto de Investigaciones Tecnológicas auxiliaran a los privados. De lo anterior se concluye que la banca privada en México desempeñara un papel auxiliar en el desarrollo económico del intervencionismo, la razón principal es la estructura acotada que la ley previó para dicha banca y el papel activo que reservó para la banca estatal. Durante el periodo interventor, la función de la banca fue múltiple:

¹³⁸ Eduardo Villaseñor, “La estructura bancaria y el desarrollo económico de México”, *El Trimestre económico* XX-2 (abril-junio 1953): 201.

- Apoyaba una emisión de bonos de una financiera, cuyo producto se destinaba de antemano al financiamiento de alguna empresa industrial.
- Colocaba sus fondos con un rendimiento que no era el representado por el rendimiento líquido de los bonos.
- Tenían invertidos parte de sus depósitos en bonos que el Banco de México ofreció como inversión de parte del encaje obligatorio.

Es decir, las disposiciones del Banco Central brindaron ayuda limitada a la banca privada para que realizara inversiones y, cuando las hizo, sólo fue en el ámbito financiero (a través de las asociaciones financieras que arman los propios bancos y de los cuales son los principales accionistas) y no estuvieron destinadas a la creación industrial.

Sin embargo, el problema no se resolvió con la creación de instituciones financieras por parte del Estado, porque no podían invertir más de lo que la capitalización interna les permitía; en todo caso hubo que recurrir a los créditos internacionales.

El Banco de México estimaba, en el periodo de 1940 a 1945, en 3,220 millones la inversión de particulares, 1,600 en la industria, 1,300 en construcciones y 320 en otras actividades. De las inversiones realizadas por el Gobierno Federal solamente (es decir, sin contar los órganos descentralizados), en el sexenio 1941/1946, por un total de 2,538 millones, 1,410 fueron con cargo al erario y el resto a crédito y otros fondos especiales.¹³⁹

En “La estructura bancaria y el desarrollo económico de México”, Eduardo Villaseñor cita un texto titulado *Seis años de Actividad nacional*, publicado a fines de 1946 por Eduardo Suárez, quien sostiene que el presidente Abelardo Rodríguez inició un programa de obras públicas con la finalidad de elevar el nivel de vida de la población y satisfacer una de las necesidades más grandes del país: una capitalización fuerte. Tal obra fue continuada con mayor énfasis por Lázaro Cárdenas, con lo que se aumentó el dinamismo de la economía, así como de las utilidades recogidas por el aumento de impuestos.

Lo que se observó en términos de política para el desarrollo económico fue una política inflacionaria (que además provocó la desconfianza del público en la estabilidad monetaria y la dificultad de la creación de un verdadero mercado de valores en México); el autor recurre en su texto a las reflexiones de Víctor Urquidí, quien en un artículo de 1951 publicado en *El Trimestre*

¹³⁹ *Ídem.*, pp. 204-205.



económico explicaba que el gobierno mexicano, y casi en todos los países de América Latina ocurrió así, se prefirió el déficit presupuestal y tratar de contrarrestarlo por medio de la restricción del crédito; pero lo que se necesitó fue precisamente lo contrario, es decir, favorecer la expansión selectiva del crédito que toda economía necesita y contrarrestar sus efectos inflacionarios por medio de la neutralidad o aun el superávit presupuestal. Por esas fechas, tanto el Estado como los empresarios se disputaban el capital disponible por el ahorro interno, el Estado tuvo que esforzarse por ganar la confianza del empresario privado para realizar inversiones. “Entonces fue cuando la Nacional Financiera decidió iniciar la política de captar el ahorro privado a través de los certificados de participación...”.¹⁴⁰ Con esta medida se logró incentivar la actividad del sector privado y la captación del ahorro fue mayor.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las consecuencias del aumento de la inversión del Estado en la creación de empresas en obras públicas sobre la estabilidad monetaria? De acuerdo con Eduardo Villaseñor, expresidente del Banco de México, el perjuicio que se hizo al mercado de las inversiones del público fue grave, lo mismo que en valores de renta fija, sobre todo en la administración de Miguel Alemán con las dos devaluaciones a la moneda. Dadas estas condiciones, el público prefirió tener sus ahorros en dólares, lo cual fue un gran problema dado que, si se requiere del desarrollo económico dado por la capitalización interna, era indispensable la estabilidad monetaria porque es la base del ahorro y de un mercado de valores.

Este autor es uno de los diseñadores del intervencionismo en México, conoció la realidad económica y tomó decisiones desde el Banco de México pero, además, hizo recomendaciones claras que señalaban que el desarrollo económico de México tenía que ser producto del esfuerzo combinado del Estado y de la iniciativa privada con estabilidad monetaria de base, pues sin ésta no hay ahorro, inversión, mercado de valores, ni industrialización, que es precisamente lo que requería el capitalismo del Estado para su desarrollo armónico. De modo que, además de las ventajas estructurales que México tuvo para la arquitectura de la “forma intervencionista”, contó con la participación de intelectuales preparados y con una visión de Estado desde áreas estratégicas de la administración pública.

Además de las figuras emblemáticas de Urquidí y Villaseñor, se puede recordar a Rafael Mancera Ortíz, quien fue subsecretario de Hacienda y Crédito Público durante el mandato de Pascual Ortíz Rubio. Este exfuncionario, que conoció muy bien los orígenes del Estado interventor, hizo una comparación entre el papel que jugó el Estado durante el apogeo del liberalismo y la época que le tocó vivir, en la que el presupuesto público “...es considerado la guía y la expresión más acabada de la política económica del gobierno, así como uno de los componentes indispensables

¹⁴⁰ *Ídem.*, p. 216.

para la formulación de los documentos que integran la contabilidad social, cuya culminación es el presupuesto económico de la nación.”¹⁴¹ El cambio radical en la centralidad que adquiere el Estado está ejemplificado con uno de los casos más representativos de la economía: la planificación del presupuesto que, en términos generales, es la formulación de los ingresos y egresos gubernamentales y el movimiento de la deuda pública.

Mancera Ortiz ubica como indicativo del intervencionismo el paulatino, pero constante, crecimiento de las funciones estatales en la actividad económica, que obedece fundamentalmente a la necesidad de evitar o atenuar las depresiones económicas y la desocupación. En el caso de países distintos a México, esa necesidad también se basó en la conducción de la guerra a base del empleo de recursos materiales que requieren de las energías de dichos países, o bien la reconstrucción de países devastados por la guerra también fue causa de la ineludible intervención del Estado. En otros casos se presentó la necesidad de disminuir las desigualdades sociales y de acelerar la tasa de desarrollo económico. Pero en todos los casos la consecuencia fue la elevación del gasto público y, por ende, la ampliación del sector público.

Esquemáticamente, las características de los países periféricos que han llevado a sus Estados a la intervención son:

- El comercio exterior tiene gran importancia.
- Papel dinámico de las exportaciones en las fluctuaciones económicas que experimentan.
- Bajo nivel del ingreso nacional.
- Baja capacidad de ahorro.
- Escasa diversificación de la economía.
- Predominio de actividades primarias y técnicas de baja productividad y aún rudimentarias.
- Desplazamiento lento de actividades secundarias y terciarias.
- Subempleo de los recursos humanos.
- Lenta formación del mercado interno.
- Insuficiente demanda de artículos de consumo.
- Pequeño mercado de capitales.

Mancera destaca la relevancia del presupuesto en la ejecución de programas de obras públicas o desarrollo económico y, sobre todo, cuando se han adoptado planes a largo plazo, que es justamente

¹⁴¹ Rafael Mancera Ortiz, “El presupuesto como estabilizador del desarrollo económico”, *El Trimestre Económico* XX-4 (octubre-diciembre 1953): 583.



la situación que se vivió en México durante esa época pues el gobierno necesitaba ver con claridad la viabilidad financiera de sus programas. El autor comenta que: “La participación de la inversión pública en la inversión total aumentó de 38% en 1939 a 45% en 1952. La inversión total también aumentó en relación al producto nacional del 9% en 1939 al 14%, como promedio, para 1952.”¹⁴² En este punto se puede ver claramente la operación estatal aunque todavía faltaba, a juicio del autor, una política fiscal bien definida, así como instrumentos estadísticos fiscales que permitieran análisis adecuados para trazar políticas efectivas. En ese sentido, cabe mencionar que la Dirección General de Estadística convocó a la Comisión de Finanzas Públicas para que elaborara estadísticas fiscales más comprensivas. Por su parte, la Secretaría de Hacienda realizó estudios sobre el problema de la reforma presupuestaria y sobre todas las modificaciones necesarias para llevarla a cabo y, en colaboración con los órganos de investigación del Banco de México y de la Nacional Financiera, estudió los efectos del gasto público dentro de la economía nacional sobre:

- El monto y dirección de la inversión privada, es decir, los efectos del gasto público en la estructura de la producción.
- La distribución del ingreso nacional y el probable aumento de la demanda de artículos de consumo.
- Los niveles de precios y la tendencia general de los mismos.
- El nivel nacional de ocupación.

Lo anterior significa que se tomaron las medidas necesarias para construir el intervencionismo y que no sólo fueron medidas políticas corporativas o clientelares, acompañadas de la satisfacción de demandas gremiales, ni mucho menos solo la buena suerte de la tendencia al *Welfare State* que prevaleció en Europa lo que propició la “forma intervencionista” en México.

Inclusive, en México se creó el Comité de Inversiones, cuya función fue la coordinación de los programas de inversiones que realizaban las diversas dependencias gubernamentales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Dentro de sus tareas estuvo también la de elaborar criterios útiles para guiar la inversión pública y sugerir programas de inversión pública.

Sin embargo, el intervencionismo estatal mexicano no es de fácil caracterización y sería insuficiente, por no decir equivocado, considerar que el Estado tuvo una participación exclusiva en la economía del país. Es necesario valorar esta situación a partir de la relación entre el sector público y el sector privado en lo relativo a las políticas económicas trazadas por el Estado, para

¹⁴² *Ídem.*, p. 589.



darle contenido al esquema teórico de análisis que se sostiene en este trabajo. Por ello, resulta útil considerar que, durante el periodo que va de 1930 a 1960, aproximadamente, la producción real de bienes y servicios, se triplicó¹⁴³, con lo que se puede estimar la alta intervención estatal. De hecho, en ese periodo, México se posicionó en el primer lugar en crecimiento anual de la producción real de bienes y servicios per cápita en América Latina, incluso, por delante de Alemania, además de que creció notablemente la industria manufacturera, petrolera y eléctrica.

En México se desarrollaron los recursos humanos necesarios para el crecimiento de las industrias; sin embargo, para Vernon es muy importante señalar que dicho desarrollo industrial fue diferenciado pues en algunas ramas participó más el sector privado y en otras el público. De manera que:

... la industria del petróleo, el grueso de la industria de la energía eléctrica, y los ferrocarriles; algunos bancos comerciales e industriales; organizaciones dedicadas a la distribución de alimentos y de papel para periódicos, y una variedad de otras instituciones. Sin embargo, las actividades de estas empresas, más las de las instituciones del gobierno propiamente dichas, que constituyen en conjunto al sector público, representan menos de una décima parte de la producción bruta nacional.¹⁴⁴

En cambio, el sector público participó fuertemente en lo relativo a la formación del capital en México. Las inversiones públicas más fuertes fueron en transportes, comunicaciones, energía eléctrica y petróleo; así como agricultura e industria manufacturera. El autor señala que es precisamente esta labor económica del Estado la que construye un vigoroso sector público. En este punto es preciso ser cuidadosos porque la amplia participación estatal se da a través de dos vías: las empresas y las agencias del gobierno. Esto significa que, en sí mismo, el Estado tiene que realizar gasto que no necesariamente es inversión que vaya a traducirse en ganancias posteriores. Por ello es difícil dimensionar o valorar justamente la influencia de la regulación pública en el crecimiento del país si sólo se considera el elevado gasto público. Más aún, Vernon concluye que, con todo y las inversiones y la participación directa del Estado en la producción y el desarrollo de la industria, así como el enorme tamaño del sector público, nunca existió en realidad una política prohibitiva para el crecimiento del sector privado, aún el extranjero.

De acuerdo con los elementos abordados por Vernon y, a partir del esquema de análisis que se propone en esta investigación, es en este periodo de la historia de México cuando se construye verdadera estatalidad y, por ende, se consolida la “forma intervencionista” del Estado; tales elementos son:

¹⁴³ Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico*, Ed. Diana, México, 1989, p. 23.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 26.

- a) inversión en educación, salud y bienestar general del ciudadano,
- b) estructura de transportes, comunicaciones, energía y agua, y
- c) sustitución de importaciones estimulando la inversión nacional con un amplio sistema de crédito, eliminando la importación.

Ahora bien, en términos de producción, Vernon afirma que México tenía una economía de empresa privada, porque “más de nueve décimas partes de su producción vienen del sector privado”¹⁴⁵, aclarando que dicho sector tuvo características muy peculiares. En primer término, la agricultura era una actividad particular porque, si bien es cierto que emplea una fuerza de trabajo cuatro o cinco veces mayor que la manufactura, su producción es mucho menor debido a factores como el tipo de propiedad (individual o colectiva), y la ubicación y calidad de las tierras. Especialmente influye el tipo de propiedad, éste hace que la producción agrícola sea muy desigual, ya que las tierras individuales rinden más por hectárea que las tierras ejidales.

Desde luego, esa propiedad individual tendió a conservar o formar grandes extensiones de tierra, en manos de un terrateniente que administraba más una empresa con claros fines lucrativos y no tenían reparo en solicitar créditos públicos o privados para mejorar las técnicas de cultivo y hacer producir más sus tierras. Hay algo más en la propiedad privada de la tierra que marca una notable diferencia con respecto de los ejidos y de los ejidatarios: el terrateniente no se sentía en deuda con el gobierno por tener sus tierras, al contrario, el terrateniente mantuvo una actitud defensiva por el riesgo de que le expropiaran sus tierras. Los terratenientes ejercieron su acción política a través del “sector popular” del PRI y no mediante el “sector campesino”, del cual nunca se sintieron parte. Cabe mencionar que el “sector popular” era considerado el más “agresivo e individualista”¹⁴⁶ porque los intereses que protegen y sus formas de lucha política van en un sentido distinto al de los campesinos organizados que presionan vía la movilización, mientras que los terratenientes negocian más en lo privado.

En contraste con lo anterior, los ejidatarios no contaban con los mismos recursos y tampoco podían disponer del mismo modo que los terratenientes de sus tierras, aunque para ellos se creara un banco especial para ofrecerles créditos y se dispusieron programas especiales para la provisión pública de agua, fertilizantes y maquinarias.

Por otro lado, un sector -además de los tres del Partido hegemónico- que actuó políticamente con prácticas específicas en relación con el Estado fue el compuesto por las llamadas

¹⁴⁵ *Ídem*.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 37.

“organizaciones centrales”. Por ejemplo, los banqueros, los industriales y los comerciantes, aun cuando cada grupo presenta diferencias a su interior, sobre todo entre los banqueros. Todos ellos, organizados, ya sea en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), en la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) o en la Asociación de Banqueros, se agruparon para hacerle frente al intervencionismo estatal.

Del intervencionismo estatal mexicano se pueden mencionar dos características que lo distinguen de la acción de otros Estados en América Latina que se conocieron como de Bienestar, a saber:

1. La minuciosidad y vigor de las medidas reguladoras del gobierno.
2. El grado extraordinario de detalles y discriminación en la aplicación de sus poderes reguladores.¹⁴⁷

Finalmente, el alto grado de intervencionismo estatal no fue sólo económico, pues en relación a la “maquinaria política”, el gobierno federal dominaba los estados, tanto administrativa como fiscalmente hablando. El Ejecutivo tuvo –y actualmente no es muy distinto- preponderancia sobre los demás poderes; no obstante, Vernon identifica claramente dos centros de “autoridad” en cuestiones económicas:

1. Secretaría de Hacienda.
2. Instituciones descentralizadas administradoras de las principales industrias nacionales (petróleo, ferrocarriles y energía eléctrica, que recibían el 40% de la inversión de capital del sector público).

Ahora bien, en los párrafos previos se ha venido planteando la acción estatal en términos de políticas económicas y, a manera de recuento, se puede decir que la economía mexicana persiguió tres grandes objetivos:

1. Lograr una tasa de desarrollo económico que exceda a la tasa de crecimiento de su población,
2. obtener desarrollo económico con una estabilidad razonable en los precios, y
3. elevar el nivel de vida de las grandes mayorías trabajadoras mediante una mayor justicia social en la distribución del ingreso nacional entre los factores de la producción.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 43.

Pero fue en la época del cardenismo cuando realmente se vieron grandes cambios pues hubo un vigoroso impulso a la industrialización nacional para aumentar también la productividad. Para Cárdenas fue prioritario acelerar el progreso económico, lo que fue prácticamente una premisa para la definición de acciones políticas y económicas, incluso por parte de los organismos privados. La economía mexicana resistió las influencias depresivas de 1952 y 1953, y la superó totalmente en 1954. En razón de lo cual Alfredo Navarrete comenta que:

... los negocios privados tienen toda la libertad de iniciativa para aumentar o disminuir el ritmo de sus actividades, pues saben que el Gobierno habrá de disminuir o ampliar las suyas al nivel requerido para garantizar una tasa nacional conveniente de expansión económica equilibrada...¹⁴⁸

El autor da cuenta de la relación entre una creciente producción y la ocupación, es decir, los aspectos de la productividad para orientar el desarrollo económico de México, y explica que más que tratarse de un problema de productividad, se trató de un problema de desocupación el que enfrentaba el país, así como la inadecuada composición y ritmo de aumento de la fuerza de trabajo, tal como se comentó arriba, en relación a que, aunque buena parte de la población esté empleada, no importa si los niveles productivos no se elevan.

Y no es que en México no se produjera nada o que el ingreso nacional no hubiera crecido nunca, sí lo hizo, aunque insuficientemente cuando, la población y las demandas de ésta aumentaron. En un trabajo titulado “El crecimiento económico de México: perspectivas y problemas” Navarrete discute las razones que llevaron a nuestro país a elevar su ingreso a nivel nacional y encuentra que, primordialmente, fue el resultado de la transferencia de la fuerza de trabajo de la agricultura atrasada a la industria moderna, al transporte y al comercio, así como de una mayor producción por hombre que fue posible gracias al mejoramiento técnico. Todo aquello fue la causa de que las ciudades de México consideradas las más importantes, Guadalajara, Monterrey y Puebla, crecieran a una tasa anual mayor de 5% a partir de 1940, además de que para 1958 la Ciudad de México era la segunda más grande de América Latina y la cuarta del continente. De manera que el desarrollo económico se alcanzó con un grado razonable de equilibrio entre la agricultura, la industria y los servicios; y el volumen de la producción de manufacturas se incrementó en 62% de 1950 a 1956, en tanto que la producción de maquinaria aumentó 121%, la industria del hierro y del acero duplicó su producción a más de un millón de toneladas de lingotes de acero.

¹⁴⁸ Alfredo Navarrete, “Productividad, ocupación y desocupación en México: 1940-1965”, *El Trimestre Económico* XXIII (octubre-diciembre 1956): 415.

En México, mientras mantuvo su “forma intervencionista”, el Estado fue empresario-inversor y fomentó de manera importante el desarrollo de la industria a través de la Nacional Financiera, un organismo semipúblico de inversión creado en 1934 encargado de vigilar y controlar el mercado de los títulos de deuda pública y de estudiar e influir en el mercado financiero general, con fines de orientación y estabilización, que protegió y capitalizó empresas automotrices, constructoras, trabajadoras del hierro, entre otras. Asimismo, el Estado fue gran constructor de infraestructura y el sistema nacional de carreteras alcanzó para 1958, 28 mil kilómetros y 23 mil kilómetros de vías de ferrocarril. Sin olvidar que para 1956 México producía más del 95% de sus propios alimentos básicos.¹⁴⁹

La intensa actividad económica del Estado redundó en crecimiento económico y capitalización de algunas industrias. De 1946 a 1957 se observa que el volumen de la producción agrícola y ganadera aumentó 110%, la producción petrolera aumentó 159%, la generación de energía eléctrica aumentó 154%, la producción de la industria manufacturera aumentó 75% y la minería aumentó un 43%. En resumen, en ese periodo el país registró un aumento real *per cápita* de 2% anual.¹⁵⁰

También se dedicó el 14% del producto nacional al aumento de la formación de capital; dicha inversión territorial fue efectuada en un 40% por el sector público y en un 60% por el sector privado, los recursos públicos se consiguieron, preponderantemente, con la recaudación de impuestos y con otros ingresos corrientes del Gobierno Federal y de las agencia gubernamentales descentralizadas, lo cual indica una buena administración y distribución de recursos porque el país no tuvo que endeudarse para favorecer la formación de capital nacional, a pesar de las devaluaciones ocurridas en 1948 de 78% y en 1954 de 45%.

Sin embargo, y pese a todos los avances en materia de política económica, para la década de los sesenta se presentó una expansión inflacionaria y, por ende una elevación de precios, aumento de las importaciones y desequilibrio en la balanza de pagos. El problema fundamental fue la necesidad de una alta inversión para mantener el crecimiento y la insuficiencia de los ahorros normales, privados y públicos, por ello el Estado recurrió al incremento de los impuestos pero no fue suficiente. En otras palabras, hubo insuficiencia de capacidad productiva que sólo podía ser incrementada con una mayor inversión estatal porque no había una clase económica dominante que se hiciera cargo de ello. Esta evaluación fue una constante en la mayoría de los estudiosos de la economía política en este periodo.

¹⁴⁹ Consultar Alfredo Navarrete, “El crecimiento económico de México: perspectivas y problemas”, *El Trimestre Económico* XXV-2 (abril-junio 1958).

¹⁵⁰ Consultar Pérez López, Enrique, “El desarrollo económico de México y la estabilidad monetaria”, *El Trimestre Económico* XXV-2 (abril-junio 1958): 378.

Hasta ahora se abordó el tema de la política monetaria ejecutada en México desde inicios del siglo XX hasta el periodo conocido como “desarrollo estabilizador”, pero el otro gran rubro incluido en las funciones económicas del Estado intervencionista es el de la política fiscal. Desde lo que hemos llamado el “momento obregonista” se iniciaron las gestiones necesarias para regularizar la recaudación de impuestos en toda la Federación, en particular lo relacionado a la valorización y el empadronamiento de la propiedad; considerando que en octubre de 1923 se decretó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo impuesto federal sobre la propiedad raíz rústica y urbana. Dicho tema sufrió diversas modificaciones, ya que en 1925 se llevó a cabo la Convención Nacional fiscal dando nuevas pautas, hasta que en 1929 la Secretaría de Hacienda elaboró las reglas generales a las que había de subordinarse la concesión de las exenciones de contribución federal autorizadas por el artículo 14 de la Ley de Ingresos (1929):

Los Estados deberían enviar a la Secretaría su legislación fiscal en vigor... Se establecieron como requisitos indispensables para conceder la exención: a) que el Estado solicitante derogara o modificara en lo pertinente todos los impuestos o derechos que en la forma o en el fondo fueran contrarios a lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Federal... b) que el propio Estado derogara todas las disposiciones que autorizaran la concesión de franquicias fiscales a personas o negociaciones determinadas, sea a favor de un causante y con perjuicio de los demás, dentro de la misma localidad, o bien que tendieran a proteger a los productores regionales contra la competencia de los de fuera del Estado. C) Que ninguno de los impuestos del Estado estuviera arrendado o contratado, es decir, encomendado para su recaudación a alguna persona o corporación diversa del propio Gobierno del Estado.¹⁵¹

El gobierno dio exenciones, primero provisionales y luego definitivas, a los Estados que se ajustaran a las modificaciones federales y, entre 1929 y 1930, acudieron a la Secretaría para ajustar su legislación fiscal los estados de Coahuila, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, mismos que lograron tener exención de contribución federal. Los estados que se acercaron posteriormente ya no gozaron de dichos beneficios porque la Secretaría suspendió el programa de acuerdos. El gobierno federal tuvo que enfrentar diversas dificultades para dar ordenamiento a la situación económica y fiscal de las diversas entidades, esto es indicativo de que los poderes locales seguían vivos y actuando, incluso al margen del poder centralizado del Estado.

Cabe señalar que el primer elemento a considerar de la economía mexicana en la etapa intervencionista fue la creciente protección a los productores nacionales que enfrentaron el enorme problema de no contar con la tecnología suficiente para resistir la competencia extranjera, lo cual se

¹⁵¹ José Vásquez Santaella, “Hacia la federalización fiscal”, *El Trimestre Económico* V-1 (abril-junio 1938): 203.

traduce en importaciones y exportaciones más exiguas y en ingresos aduanales decrecientes, además de que por ello no se logró la consolidación de una clase económicamente pujante y productora que no sólo fuera usufructuaria de los beneficios estatales.

De modo que la política fiscal aplicada por el Estado mexicano con sus particularidades tuvo que ajustarse a los requerimientos que exigía el modelo keynesiano. En este sentido Raúl Ortiz Mena señala que la política fiscal persiguió el mantenimiento de una constante y elevada demanda efectiva como el principal requisito para alcanzar la ocupación plena, que era la “receta” keynesiana que dio pauta a la reconfiguración del capitalismo después de la guerra. La ocupación plena, en teoría, se puede alcanzar de dos formas: 1) el Estado puede influir en ciertos renglones de los gastos más fácilmente que en otros, y 2) todos los renglones están íntimamente relacionados entre sí, de manera que un cambio en uno produce cambios en los otros.¹⁵² De modo que las inversiones de las que debió ocuparse el Estado que no interfirieron con la economía privada y que contribuyeron al bienestar colectivo fueron:

- Mejoría en transportes y vías de comunicación.
- Desenvolvimiento económico en las cuencas de los ríos.
- Obras de irrigación.
- Obras de defensa contra inundaciones.
- Conservación del suelo.
- Reforestación.
- Electrificación.
- Casas de costo reducido.
- Educación.
- Salubridad.
- Nutrición.
- Seguridad social.

Con dichas inversiones se aumentó la productividad y el nivel de vida de las zonas correspondientes, además de que se abrieron nuevas fuentes para la inversión privada. Asimismo, como parte de la modernización financiera, se promulgó la Ley del Impuesto Sobre la Renta; sin embargo, de acuerdo con Armando Servín la referida ley no cumplió con la función que en otros países desempeñaba debido, entre otras razones, a que “No tenemos una doctrina formada al

¹⁵² Consultar Raúl Ortiz Mena, “La política fiscal moderna”, *El Trimestre Económico* XII-4 (enero-marzo 1946): 636-637.

respecto. Ni las disposiciones legales, ni las resoluciones del Tribunal fiscal, ni los estudios técnicos de las personas entendidas, han abordado el tema con suficiente seriedad...”.¹⁵³ Éste fue uno de los problemas que enfrentó el Estado mexicano al ir construyendo paulatinamente su institucionalidad.

Finalmente, el problema no fue sólo de expedición de leyes, sino de tener el instrumento técnico apropiado para darlas a conocer con precisión, hacerlas cumplir y sancionar su incumplimiento en caso necesario. El sistema tributario estuvo diseñado para gravar la fuente del ingreso y no a la persona, por lo que no se consideró la situación particular de cada individuo y se le exigió el pago por sus ingresos.

2.2.1.2 Abastecimiento de Alimentos y Reforma Agraria

De acuerdo con los elementos retomados de la propuesta de análisis de C. Tilly, un aspecto esencial que es función privativa del Estado es el del abastecimiento de alimentos y bienes de consumo. El ejemplo que utilizaré aquí para ilustrar el intervencionismo del Estado mexicano en dicho sentido es la Reforma Agraria, ya que se trató de un proceso a nivel nacional cuyos efectos han sido muy discutidos y existen posturas encontradas al respecto.

Para algunos autores, el reparto de tierras representó el pago de una deuda histórica que se tenía con los campesinos y, sobre todo para los seguidores del cardenismo, la prueba fehaciente de que el Régimen cardenista estaba en camino de construir el socialismo y que por ello apoyaba a las bases campesinas y trabajadoras. Por otra parte, están los autores que ven a la Reforma Agraria como el medio para llevar los procedimientos capitalistas al campo.

Ahora bien, lo que me interesa es ubicar las políticas públicas que configuraron el sector público y con ello el crecimiento de la estatalidad¹⁵⁴, ejemplo de ello son las reformas a la Ley de Crédito Agrícola que se expidieron el 20 de diciembre de 1935, con lo que el Banco Nacional de Crédito Agrícola quedó dividido en dos organismos: el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal. El gobierno federal dio la cantidad de ciento veinte millones de pesos al segundo con la finalidad de impulsar al ejido como una unidad de explotación agrícola eficiente. La consecuencia de estas acciones fue que el Banco Nacional de Crédito Ejidal sustituirá a

¹⁵³ Armando Servín, “La concepción técnica del ingreso gravable y nuestra Ley del Impuesto Sobre la Renta”, *El Trimestre Económico* XIII-1 (abril-junio 1946): 34.

¹⁵⁴ Concepto retomado de Francis Fukuyama, se refiere a la capacidad de las instituciones estatales para cumplir eficientemente y eficazmente las funciones que les correspondan. El autor explica que los Estados contemporáneos que aspiren a la legitimidad frente a sus ciudadanos deben establecer un sistema democrático sostenido por una buena institución estatal, es decir, un conjunto de instituciones que atiendan con eficiencia y transparencia las necesidades de la ciudadanía. Consultar: Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* (Argentina: Sine Qua Non, 2004).

las Sociedades de Crédito Ejidal, con lo que se impone la racionalización en el cultivo de la tierra, y cambios en las formas de explotación de la misma y en las relaciones laborales.

Producto de la Revolución mexicana y de la Reforma Agraria emprendida, el Estado se dio a la tarea de planificar un sistema de riego; sin embargo, cada región del país contaba con condiciones particulares de abastecimiento de agua, por lo que la administración de los distritos de riego se volvió una tarea de primer orden. Cada “operación” o “administración” debió coordinar los intereses de los agricultores, las tierras y las aguas disponibles para producir el beneficio planeado; las actividades a cumplir por parte de los distritos de riego fueron:

- Aplicación de la Ley de Irrigación y establecimiento del Régimen de la propiedad dentro del distrito de riego;
- funcionamiento, conservación y mejoramiento de las obras de regadío construidas;
- distribución de las aguas para que se aprovechen de acuerdo con la reglamentación nueva;
- selección y establecimiento de los colonos que vayan a utilizar las tierras beneficiadas;
- control de los cultivos que deban comprenderse en los terrenos beneficiados;
- control de los colonos o usuarios en cuanto al cumplimiento, modificación o cancelación de sus contratos, cobros de cuotas, uso del agua, etcétera;
- establecimiento de granjas agrícolas experimentales;
- atención inicial de los servicios urbanos, en los centros de población agrícola, que posteriormente deberán ser atendidos por las autoridades municipales;
- encauzamiento y vigilancia de las condiciones en que se realice el refaccionamiento de los agricultores.¹⁵⁵

Los distritos fungían como “vasos comunicantes” entre el Estado y la sociedad, más particularmente, los campesinos organizados gremialmente. Jorge Tamayo explica que la política general del gobierno federal era de protección a las masas rurales y que dio lugar a que a los privilegiados núcleos que disponen de riego se les diera el trato que merecerían los campesinos de muy cortos recursos económicos. Es decir, se apoyaba al pequeño propietario, para que contribuyera a incentivar la economía nacional, el mercado interno, pero al campesino aislado no. Con el aparato económico y político-administrativo descrito se ve que todo el “sistema”, es decir, el sistema político y lo que lo sostenía, funcionaba bien aunque corporativamente, que quienes se

¹⁵⁵ Consultar Jorge Tamayo, “La administración de los distritos de riego mexicanos”, *El Trimestre Económico* XIII-1, México (abril-junio 1946): 253-254.

inconformaban no lo hacían por contravenir al Régimen posrevolucionario sino para ser parte de los beneficios que éste había traído al sector de la sociedad que se sumaba a los gremios para hacer contrapeso a los grandes productores, económicamente hablando, y a los poderes regionales, políticamente dicho.

En la década de los cuarenta el tema de la agricultura cobró vital importancia para el Estado mexicano, sobre todo por el contexto bélico a nivel internacional, de manera que se tomaron medidas para garantizar el suministro de alimentos a la población. Así, se implementó una política de producción escrita en el “Plan de Movilización Agrícola” (aprobado el 29 de mayo de 1942), la cual tuvo los siguientes objetivos:

- Suplir el déficit en productos agrícolas que se necesitan indispensablemente para el consumo de la población o el abastecimiento de las industrias.
- Contribuir al abastecimiento del mercado americano en productos que recibía de países que están ahora incomunicados por la guerra.
- Aumentar el poder adquisitivo de la población rural mediante la difusión de los adelantos en la técnica agrícola.
- Incrementar la producción de materias primas de origen vegetal castigadas por las crisis o acicateadas por la demanda, para que asegure después de la guerra un abastecimiento adecuado en el país de henequén y oleaginosas.
- Cubrir la demanda de productos que llegaban del mercado norteamericano desde centros de producción incomunicados por la guerra: arroz, higuierilla, limón, ajo.
- Desarrollar la producción de plantas que se adaptan a las condiciones de suelo y de clima de nuestra patria y que habían quedado descuidadas: olivo, hule, plantas medicinales.

En resumen, la agricultura de México se orientó hacia un Régimen de ejidos y de pequeñas propiedades. Asimismo, a esta actividad económica se le imprimió la fuerza de la industrialización, producto del fomento oficial. En realidad, las medidas tomadas indican que la preocupación de la época fue la transformación agrícola más que el reparto agrario porque de éste ya quedaba poco o casi nada por hacer.

Alfonso González Gallardo plantea que se pudieron observar “dos corrientes de modificaciones” en la Reforma Agraria:

- a) Tendió a ampliar los derechos de los solicitantes de la tierra y a apresurar el reparto, eliminó el requisito de categoría política de los poblados solicitantes; abolió la inaceptabilidad de las “unidades agrícolas industriales”; permitió la ampliación de la parcela tipo; abolió los “distritos ejidales”; suprimió el derecho de amparo a los pequeños propietarios afectados, etcétera.
- b) Trató de paliar los inconvenientes de la estructura que iba creando la reforma, o de poner un límite al reparto. Por ejemplo: ampliación del área inafectable; el establecimiento de la inaceptabilidad temporal ganadera; los decretos dando por terminada la distribución en algunas entidades federativas; la creación de distritos ejidales; la restitución del derecho de amparo a los pequeños propietarios y el establecimiento en gran escala de las cooperativas de producción o colectivas en los ejidos.¹⁵⁶

Como consecuencia de la Reforma Agraria, en México el 50% de la tierra se convirtió en ejidal y el resto, la propiedad privada plena, se subdividió en unidades pequeñas o medianas. Alfonso González Gallardo¹⁵⁷ comenta que en un trabajo suyo se puede comprobar estadísticamente que de 1940 en adelante, el ritmo de desarrollo de la propiedad privada superó al ritmo del ejido. Para el autor, este hecho puede interpretarse como un “...proceso extralegal de absorción de la economía ejidal por la agricultura privada, y de desvirtuación [sic] de la índole del ejido...”.¹⁵⁸ Es decir, se desvirtuó la propiedad ejidal y se observaban parcelas y ejidos abandonados, con lo que se presentó una crisis de la forma ejidal de tenencia de la tierra.

Las ventajas que tiene la propiedad ejidal y las razones por las cuales el autor consideró en su tiempo necesaria la salvación del ejido son:

- Separa la tierra del comercio libre y evita las especulaciones y privilegios a que la propiedad privada plena de la tierra da sustento.
- Es una forma de promover el cultivo directo de la tierra por una genuina clase campesina.
- Constituye una manera de impedir que la tierra se concentre una vez más en pocas manos.
- Establece una barrera que impide que la tierra pase a manos de extranjeros.

¹⁵⁶ Alfonso González Gallardo, “La orientación de la agricultura mexicana”, *El Trimestre Económico* IX-4, México (1946): 152.

¹⁵⁷ Ramón Fernández y Fernández, *Propiedad privada versus ejidos* (México: Escuela Nacional de Agricultura, 1954).

¹⁵⁸ Alfonso González Gallardo, “La orientación de la agricultura mexicana”, *El Trimestre Económico* IX-4, México (1946): 153.

- Constituye un germen de organización cooperativa para el campesino en pequeño; es en sí mismo una cooperativa de tenencia en común de la tierra, de la cual puede pasarse a otro tipo de organización con cierta facilidad, según el propio autor, con ayuda del Banco Nacional de Crédito Ejidal.¹⁵⁹

Los apoyos que dio el gobierno, casi irrestrictamente, a los ejidatarios, impidieron el desarrollo de la producción por la casi total dependencia de los apoyos gubernamentales. En este sentido, el propio autor comenta:

La tutela que el Gobierno mantiene sobre los ejidos, por otra parte, origina grandes gastos públicos, algunos de ellos favorables al desarrollo; pero otros con repercusiones negativas tanto en la asignación más adecuada de los recursos, como en el sostenimiento del poder adquisitivo de la moneda. El ejido necesita, pues, ir aumentando paulatinamente su autonomía y mejorando su organización interna, en lo económico y en lo social...¹⁶⁰

De tal manera que el Banco Nacional de Crédito Ejidal funcionó como un socio capitalista de los ejidatarios, ya que promovió el mejoramiento de la explotación de la tierra y, como consecuencia, los ejidatarios no iniciaron un proceso de formación de capital propio.

En relación a los préstamos se sabe que para esa fecha el Banco Ejidal fue el mayor entre los bancos que sirvieron a la agricultura en México, para 1957 otorgó 837.3 millones de pesos más 286.6 millones de inversiones y otros financiamientos.¹⁶¹ El problema fue que dicho Banco operó con un nivel muy bajo de recuperaciones, aun así funcionó como un estabilizador de la economía en general porque reguló los ingresos de los agricultores. Ahora bien, los cultivos a los que se dedicaron la mayor parte de los préstamos fueron: algodón (en 1955 se destinó el 49% de los avíos, en 1957 el 37%), maíz, frijol, arroz, café y trigo. Entre los seis cultivos absorbieron el 90% del total de avíos en 1955 y el 78% en 1957.

De acuerdo con Ramón Fernández y Fernández, la forma de propiedad de la tierra llamada “ejido” tiene “efectos indeseables” debido a sus características estructurales: impide la expansión del crédito privado e impide que la banca nacional adopte una definida posición marginal (complementaria o compensatoria) que es la que le corresponde. El problema de la baja recuperación que enfrentaron los Bancos estatales se suma al gasto excesivo del Estado y a la poca rentabilidad que generaron las empresas estatales o las empresas en las que el Estado invirtió, lo

¹⁵⁹ Consultar *Ibíd.*, p. 154.

¹⁶⁰ *Ídem.*, p. 155.

¹⁶¹ Ramón Fernández y Fernández, “El crédito ejidal. Préstamos, recuperaciones y cartera”, *El Trimestre Económico* XXV-2, México (abril-junio 1958): 161.



que sirvió de argumento a quienes consideraron nocivo el alto gasto social, sobre todo considerando que el Banco Ejidal no tenía garantías reales de cobro.

No hay garantía real inmobiliaria porque la tierra ejidal no es, por ley, alienable, salvo contadísimos casos en que se presta a las Sociedades con hipoteca de inmuebles no ejidales. No hay garantía real mobiliaria, salvo pocos casos de prenda, porque, cuando se otorga el crédito, las cosechas (el bien comercial que poseen los ejidatarios) no existen todavía, y los aperos, implementos y maquinaria en uso son bienes cuya ejecución como garantías resultaría indeseable para los prestatarios y para la institución acreedora...¹⁶²

Lo anterior colocó al Banco Ejidal en una posición muy frágil, el que quería le pagaba y el que no, no. Sin olvidar que, a pesar de que la ley obligaba a los ejidatarios a cultivar la tierra al menos dos años consecutivos para poder conservarla o les sería retirada -sólo trabajándola podría hacer efectivo el derecho de heredarla a algún descendiente-, la productividad ejidal no dio los frutos esperados.

De manera que la Reforma Agraria, por lo menos para autores como Fernández y Fernández, creó diversos problemas que, lejos de contribuir al crecimiento económico, fueron elementos de deuda y de inversión sin ganancias por parte del Estado. De igual manera, el autor señala una serie de consecuencias negativas producidas por dicha Reforma. En primer lugar, la pulverización de la tierra, pues se crearon un gran número de explotaciones de magnitud generalmente inferior a la familiar. “El ejido no produciría para el comercio, sino para la satisfacción de las necesidades del propio ejidatario, que seguiría siendo, a la vez, jornalero...”.¹⁶³ Significa que la pulverización de la tierra tiene repercusiones sobre la organización económica de la agricultura, pero también sobre el mercado de productos agrícolas ya que el proceso de mercado es muy caro y del dinero pagado por el consumidor llega una pequeña fracción al productor.

Aunado a lo anterior, el pequeño productor -que genera una producción diseminada, la cual es difícil de acopiar y de manejar- tiene menos poder de contratación, por lo que el beneficiado será el intermediario, quien pagará poco. No obstante, de manera paralela a la pulverización interior del ejido, se dio el fraccionamiento de la propiedad privada, lo cual alcanzó grandes proporciones y originó que se destruyeran otras unidades de explotación. También desaparecieron los antiguos centros de la actividad económica y la población se dispersó, este problema desencadenó migraciones y desarraigo. Si bien es cierto que la Revolución se hizo pensando en la eliminación de la explotación, las consecuencias de las medidas tomadas en el rubro agrario no fueron muy profundas económica y socialmente hablando, muchas tierras fueron abandonadas, mientras que

¹⁶² *Ibid.*, p. 170.

¹⁶³ Ramón Fernández y Fernández, “Problemas creados por la reforma agraria de México”, *El Trimestre Económico* XIII-1, México (abril-junio 1946): 474. Más adelante, el autor explica que de 1939 a 1940, el número de los predios no ejidales censados sube de un censo a otro: se censaron 854,020 en 1939 y 1.218,929 en 1940.

otras se pulverizaron y el ideal de una clase campesina productiva y políticamente organizada se desvaneció.

En segundo lugar, la Reforma Agraria provocó desaliento para producir ya que había mucha intranquilidad y pocas garantías para los inversores, por eso es que la iniciativa privada no financiaba la producción agrícola, por ello hubo poco aprovechamiento de las tierras de labor, si los ejidos producían poco las tierras que eran propiedad privada no ejidal, producían menos.

En resumen, el Estado para consolidarse necesitaba concentrar toda la fuerza y todo el poder político que estaba disperso y repartido entre las diversas oligarquías regionales y, para poder hacerles contrapeso aprovechó la fuerza de los campesinos y de los obreros organizados corporativamente, de modo que la propiedad de la tierra a través de los ejidos contribuyó a la centralización del poder político. Además el hecho de que los propios campesinos estuvieran armados y apoyados por funcionarios era el modo que tenía el Estado de enfrentar y mantener controlados a los poderes locales sobrevivientes a la concentración del poder realizada en las dos primeras décadas del siglo XX (latifundistas y hacendados).

Otro efecto negativo de la Reforma Agraria fue la degradación de suelos y la destrucción de bosques, así como la decadencia de la ganadería. De manera que el costo de la Reforma fue bastante alto: el erario público tuvo que desembolsar mucho dinero por la distribución de tierras, más la deuda agraria que el gobierno Federal se adjudicó por las indemnizaciones a los expropiados, las pérdidas por crédito agrícola y, desde luego, la falta de percepción de impuestos.

En concreto, algunas consecuencias negativas de la Reforma Agraria en el contexto del capitalismo dependiente en México, fueron:

1. Mayor concentración de la producción agrícola.
2. Una nueva concentración de la tierra de labor agrícola.
3. Pulverización de la propiedad: cultivo de subsistencia (para autoconsumo) y cultivo comercial (de exportación).
4. Configuración de una agricultura dual y de desigual reparto del producto y del ingreso entre la población dedicada a esta actividad económica.
5. Una mayor tendencia a la reducción del crecimiento del producto activo agrícola, como consecuencia del aumento de la población económicamente activa ocupada en la agricultura.
6. Subempleo y desocupación por la sustitución de mano de obra por nueva maquinaria.
7. Precarización de las relaciones de trabajo para los jornaleros.
8. La urbanización se debe, en cierta medida, a la migración del campo a la ciudad.
9. Neolatifundios y concentración de la riqueza.

10. Flexibilización de la estructura agraria, redistribución del poder como efecto de la formación de ejidos y neolatifundidos.

Jorge Martínez Ríos, en un trabajo titulado “Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización”, analiza lo que él llama un contradictorio proceso de “campesinización-descampesinización” que vivió la sociedad mexicana. En dicho texto se concluye que la Reforma Agraria nunca se propuso realmente la campesinización de la población porque las distintas formas de propiedad de la tierra orillaron a muchos, otrora, campesinos a desplazarse a las ciudades para incursionar en diversas actividades económicas. Y, al mismo tiempo, la Reforma impulsó la concentración de la tierra en neolatifundidos que operaron como empresas modernas y formaron una población de jornaleros asalariados, distinto de la “servidumbre” que existió en las haciendas. Dicho autor afirma que:

...la dinámica global del desarrollo capitalista en México partió del peón que trabajaba su pegujal además de la tierra del hacendado, lo situó en el papel de ejidatario comunero o pequeño propietario y, más tarde, a los hijos de éstos los expulsó del predio privado, comunal o ejidal. Lo dramático ocurrió, sin embargo, cuando el antiguo peón sin seguir la línea anterior nunca desempeñó el papel de ejidatario, pequeño propietario o comunero, no hubo secuencia sin saltos: pasó de peón a jornalero sin trabajo, de hijo de un ejidatario a jornalero sin trabajo.¹⁶⁴

Esta fue, en realidad, la dinámica del desarrollo capitalista en México, es decir, fue una herencia de la Revolución que “expulsó” a los peones de las haciendas en condiciones prácticamente de esclavitud, pero los “introdujo” en una dinámica de trabajo por jornadas que responde a la lógica de oferta y demanda de la mano de obra. Con ello vino el fenómeno económico que cambió la dinámica social: la “marginalidad”, entendida como la participación de un sector importante de la población económicamente activa en ocupaciones económicas no relevantes para el funcionamiento del sistema económico. En el campo, la marginalidad se tradujo en el uso de tierras de mala calidad o labores de cultivo tradicionales y de autoconsumo. Es decir, la población marginal del ámbito agrícola no producía para comerciar y era casi imposible que cambiara sus patrones de producción y pudiera competir porque la estructura en la que se hallaba inmersa, como tal, estaba marginalizada. En México la marginalidad se produjo por la concentración y la polarización de la propiedad de la tierra y la clase trabajadora agrícola, respectivamente; así como por la manipulación política que la formación de ejidos y organizaciones campesinas corporativizadas, producto de la Reforma Agraria y la transformación del sistema político en la posrevolución. De

¹⁶⁴ Jorge Martínez Ríos, “Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización”, *El perfil de México en 1980* (México: Siglo XXI, 1972): 17.



manera que la marginalidad se explica como un proceso colectivo que también así, colectivamente, impide la movilidad social y evita la integración de la población marginada al sistema productivo, “... los proletarios marginales encuentran cada vez más difícil integrarse a la sociedad global por la vía del trabajo como jornaleros estables en vista de la creciente oferta de trabajo en una situación en que la demanda de mano de obra disminuye.”¹⁶⁵

Otra de las contradicciones o relaciones paradójicas que produjo la Reforma Agraria en el contexto del desarrollo del capitalismo es la construcción de nuevos patrones de consumo, a pesar de la marginalidad de la que se habló previamente. Dicho proceso se erigió a partir de un proceso también contradictorio, pues al mismo tiempo que aumentó la proporción de individuos en ocupaciones marginales, su contribución relativa al producto agrícola nacional tendió a disminuir. Es decir, una amplia fracción de la población campesina trabajaba más pero producía menos. Martínez Ríos explica esta situación señalando una de las principales contradicciones: la nueva concentración de la tierra como polo opuesto a la pulverización de la propiedad. De manera que los nuevos latifundistas consumían más insumos, maquinaria, agua, etcétera, y aumentaron el valor de su producción. Esto es, un grupo minoritario producía más riqueza de la que producía la mayoría, desde luego que con trabajo asalariado, porque los latifundistas contrataban jornaleros y tenían acceso a créditos públicos y privados.

Aunque socialmente la consecuencia de la Reforma Agraria fue un fuerte vínculo entre el núcleo de población y el ejido, esto sólo ocurrió jurídicamente. Asimismo, este lazo fue casi ficticio, porque en la práctica son muchos los ejidatarios que se dedican a otra cosa o que no imprimen toda su fuerza de trabajo a su parcela porque trabajan como asalariados en otras. Y como la ley establece que la propiedad es inalienable, el nexo hombre-parcela sólo se puede romper violentamente y de modo perjudicial para el ejidatario porque recurre al abandono de su tierra o a la pérdida total sin nada a cambio, como ya se mencionó.

Lo anterior explica cómo el campo se quedó abandonado y la población comenzó a emigrar y a ocuparse en otros sectores productivos, al respecto Ramón Fernández y Fernández comenta que “La explotación que practica [el ejidatario en su tierra] es un negocio que no puede prosperar y crecer, porque no puede adquirir más tierra contigua, y el factor limitante casi siempre es la tierra. Si la adquiere es en propiedad privada y en otra parte, con lo que aparece y prolifera la fragmentación de las explotaciones agrícolas, ese grave defecto de una estructura de tenencia

¹⁶⁵ Dicha mano de obra disminuyó por varias razones: uso de mayor tecnología que sustituyó la mano de obra, la concentración de la tierra, la Reforma Agraria no promovió en realidad la optimización de las tierras de cultivo, lo que sí se fomentó fue la agricultura comercial y no la de sustento. Consultar *Ibíd.*, p. 20.



territorial que se ha estado corrigiendo en Europa y existe en México.”¹⁶⁶ La baja rentabilidad que obtenían los ejidatarios no les permitía ser sujetos de crédito, muchas de las sociedades ejidales fueron sido excluidas de los beneficios por el propio Banco Ejidal porque no pagaban sus deudas. Dicho Banco fue responsable en buena medida de las prácticas poco sanas de los ejidatarios en relación a los créditos, porque los distribuyó sin asegurarse de la solvencia moral de los ejidatarios beneficiados, lo cual generó no sólo la poca recuperación de los recursos prestados, sino la desigualdad entre los ejidatarios y corrupción. Y además de las prácticas indebidas, el Banco Ejidal no dedicó atención al fortalecimiento de la personalidad y de la independencia financiera de las Sociedades Locales.

Finalmente, en México actuaron una gran variedad de fuerzas tanto sociales como políticas que complicaron el desarrollo de la Reforma; no obstante, ésta contribuyó a la construcción nacional y, desde luego, tuvo una “función política” muy importante porque fue elemento de cohesión para el sector campesino como uno de las bases de apoyo más fuertes del Régimen posrevolucionario. El nuevo régimen de propiedad de la tierra fue fuente de paz social y de orden por lo menos hasta el final del desarrollo estabilizador, además de que el Estado se sirvió de los campesinos organizados para hacer frente a las oligarquías regionales que todavía actuaban como fuerzas políticas en resistencia contra la acción estatal o dificultando la concentración del poder político.

A manera de resumen

En las páginas precedentes di cuenta de tres procesos fundamentales para la configuración y consolidación del Estado mexicano (dos de los cuales son retomados del planteamiento de Tilly): 1) la concentración del poder político y el arreglo de las fuerzas militares (Capítulo 1), 2) las funciones económicas del Estado (política monetaria y cuestión fiscal) y 3) abastecimiento o suministro de alimentos (a partir de los efectos político-económicos de la Reforma Agraria). Asimismo, se ha argumentado que, atendiendo al esquema de análisis que ordena esta investigación, para acercarse al problema del Estado lo más útil es ubicar a esta unidad política como una relación “estructura-proceso” a través de las dimensiones políticas y las dimensiones económicas, pues sólo de este modo es posible identificar los elementos que construyen una determinada forma estatal.

En el caso del Estado mexicano se observa que su “forma intervencionista” fue producto de la conjunción de elementos de orden internacional y nacional: en una primera dimensión, la tendencia de los Estados nacionales a abandonar las políticas económicas de corte liberal para dar

¹⁶⁶ Consultar Ramón Fernández y Fernández, “La clientela del crédito ejidal”, *El Trimestre Económico* XXVI(1)-101, México (enero-marzo 1959): 35.

paso a los llamados *Welfare States*, cuya principal característica es la participación activa en la planificación y rectoría de la vida económica de las naciones, así como la ejecución de políticas sociales de amplio alcance, que se traducen en un alto gasto social. En una segunda dimensión –las condiciones nacionales– México se enfrentó a la reconstrucción de sus relaciones sociales, económicas y políticas dado que venía de una revolución; más aún, la tarea fue precisamente “hacer” Estado y, en virtud de la tendencia internacional y de las exigencias del capitalismo, aquél se construyó con “forma intervencionista” sin haber pasado por una “forma liberal” como algunos Estados europeos.

Por último, el Estado intervencionista en México, en sus orígenes, operó principalmente a través de la ordenación y control de la lucha política –aunque para ello tuvo que postergar el tema de la democracia y la participación social–; el establecimiento de instituciones nacionales de crédito para la producción agrícola e industrial; la Reforma Agraria y otras acciones estatales que no se abordaron en este trabajo pero que son muy importantes como la construcción de caminos, la nacionalización de la industria petrolera y la promulgación de leyes de trabajo modernas. Será motivo del siguiente capítulo exponer y analizar las medidas político- económicas que el Estado instrumentó y con las cuales consolidó su “forma intervencionista” que, como se verá, estuvieron fundadas en la industrialización capitalista de la economía nacional.

CAPÍTULO 3. CONSOLIDACIÓN DEL ESTATISMO Y DESPLIEGUE DEL “DESARROLLO ESTABILIZADOR”

En este capítulo abordo las condiciones políticas y económicas que permitieron el fortalecimiento del Estado interventor en México, abarcando de 1946 a 1960, aproximadamente; así como las circunstancias en las que comenzó el desmantelamiento de la Forma estatal en cuestión. El referido proceso de consolidación ocurrió dentro del contexto internacional que trazó la Segunda Guerra Mundial, la cual favoreció el incremento en la producción industrial en México debido a que el conflicto restringió los suministros de bienes manufacturados de Estados Unidos y Europa. En este sentido, el excedente de capacidad productiva permitía lograr importantes aumentos en la producción sin necesidad de grandes inversiones, pero con un uso intensivo del equipo existente.

De modo que los años de postguerra se caracterizaron por el elevado nivel de la inversión industrial que fue posible gracias al ahorro que en este rubro tuvieron las empresas y el propio Estado durante el conflicto bélico. Así, se aumentó la maquinaria y el equipo industrial y, por lo tanto, la producción. Fue en este contexto en el que se construyó y consolidó la “forma intervencionista” del Estado mexicano.

Para explicar cómo ocurrió la consolidación y la crisis o agotamiento de la “forma estatal intervencionista”, en aproximadamente 40 años, considero, además del contexto internacional, factores internos como la construcción del sector público en dos sentidos: 1) la edificación de infraestructura y 2) al Estado como empleador, es decir, la burocracia o empleo público. Asimismo, abordo la política económica también en dos aspectos: 1) reforma agraria e 2) industrialización. Cabe señalar que, para tratar los temas mencionados, recurro fundamentalmente a la revista *Problemas Agrícolas e industriales de México*¹⁶⁷, publicación especializada que estudió y discutió los problemas nacionales en torno al campo y a la industrialización de 1946 a 1959.

¹⁶⁷ En 1946 apareció la revista *Problemas Económico-Agrícolas de México* que, en 1949, cambió su nombre por el de *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (PAIM); fue una publicación a cargo de Manuel Marcué Pardiñas que incluyó textos inéditos, ensayos, estudios, reseñas y bibliografía comentada, además de traducciones de estudios que en su momento generaron polémica en temas como finanzas, petróleo, política, sector público, inversiones extranjeras, emigración, cardenismo, etcétera, en un total de 35 números. Cuando la revista se publicó por primera vez, Manuel Ávila Camacho había terminado su sexenio, el cual se caracterizó por brindar protección y seguridad a la propiedad privada y una disminución en el ritmo del reparto agrario. Se daba paso a una etapa distinta a la del agrarismo de Cárdenas y, en ese nuevo contexto de industrialización, la revista aparece con la intención expresa de ser un instrumento para el estudio de la realidad mexicana, de acuerdo con la “Editorial” de su primer número. Entre los colaboradores de PAIM más connotados se encontraban académicos como Daniel Cosío Villegas, Luis Chávez Orozco, Pablo González Casanova y Leopoldo Zea; artistas como: David Alfaro Siqueiros, Raúl Anguiano, Diego Rivera; miembros del gobierno como: Miguel Alemán Valdés, Eduardo Suárez, José Domingo Lavín, Manuel Gómez Morín; y agrónomos y economistas que fueron funcionarios públicos como: Emilio Alanís Patiño, Jorge Carrión, Gilberto Loyo y Jesús Reyes Heróles, entre otros.



Por último, como consecuencia de las transformaciones económicas, señalo, sin profundizar, la nueva relación gestada entre el Estado y la clase trabajadora, así como algunas de sus implicaciones sociales. Del ámbito político se explica la emergencia y permanencia de un poder ejecutivo fuerte que logró dar orden y estructura a las diferentes fuerzas que se estaban disputando el manejo del Estado.

3.1 Construcción del Sector público

Tal como se ha señalado en otra parte de esta investigación, el concepto de “estatalidad” explica la capacidad de acción y reacción de las instituciones estatales ante las demandas realizadas por parte de la sociedad, y es precisamente esa capacidad de penetración en la sociedad la que rastreo a partir del crecimiento institucional. Por lo tanto, a continuación desarrollo los aspectos que permiten el cumplimiento de tales funciones primordiales del Estado, a saber: empleo público o burocracia e infraestructura.

3.1.1 Empleo público y burocracia

La burocracia es uno de los elementos sin los cuales no es posible pensar el fenómeno del Estado en operación; el análisis de este aparato administrativo explica cómo se configuró, creció y funcionó el Estado intervencionista en México. En este sentido, Mercedes Blanco, a través del seguimiento a la evolución de las secretarías de Estado, logra ubicar las tendencias de crecimiento y transformación de las distintas áreas o zonas estatales pero, especialmente, nos permite analizar al Estado como un “sujeto empleador”. En el texto *Empleo público en la Administración Pública Central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)* se puede leer “...la intervención del Estado en el proceso de industrialización ha sido central, y en general en el desenvolvimiento económico, con lo que el crecimiento del empleo público está estrechamente ligado a la propia expansión del Estado.”¹⁶⁸ En otras palabras, el Estado intervino económicamente en varias vías: fue empresario, banquero, árbitro de las luchas políticas y empleador. El crecimiento estatal generó una gran fuente de empleos, conformando un gremio que con su organización y estructura expresó el alcance y penetración del Estado en la sociedad.

La reestructuración posrevolucionaria (periodo comprendido de 1920 a 1934, aproximadamente) de la vida en México se pensó en varios sentidos: político, económico e institucional, en el que se incluye a la burocracia. En torno a lo político ya se ha explicado cómo se aglutinaron las fuerzas políticas en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para ser partícipes

¹⁶⁸ Mercedes Blanco, *Empleo público en la Administración Pública Central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)* (México: CIESAS, México, 1995), 33.

de la lucha política bajo ciertas reglas cuya finalidad era la pacificación del país y su institucionalización. Con respecto a lo económico, explico más adelante el papel que el Estado jugó como empresario y creador-facilitador de condiciones para el aumento y la diversificación de la industria nacional que condujera al crecimiento económico, ya que en tal periodo de reestructuración la economía era débil e inestable, además de que el mercado interno era precario porque apenas se nutría de la producción agro-minera.

Por lo pronto, burocracia y empleo público forman parte del ámbito de acción estatal que dio vida al intervencionismo. Desde 1917 se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública así como la Ley de Secretarías de Estado, en la cual se contemplaban la de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, así como la de Industria, Comercio y Trabajo.¹⁶⁹ Aunque la Secretaría de la Presidencia no aparece en la mencionada Ley, sí existió, operó y quedó registro estadístico, de acuerdo con Blanco; y que en 1918 se creó la Secretaría de Educación Pública. Además de las Secretarías hubo cinco Departamentos: Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y una Contraloría.

Para 1923, durante el mandato de Obregón, se agregó el Departamento de Estadística Nacional. En otras palabras, bajo los regímenes de Carranza y Obregón se expidieron las Leyes que reorganizaron la administración en el periodo posrevolucionario, pese a que la lucha entre las distintas facciones políticas seguía presente. Una de las manifestaciones de esta lucha era la disputa por los puestos clave de la Administración Pública, lo cual nos remite a pensar en la inestabilidad del cuadro administrativo, que cambiaba de acuerdo al grupo hegemónico.

En 1932 se modificó la Ley de Secretarías, se transformó y luego finalmente desapareció la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, pero se creó la de Economía Nacional. Considero que esta modificación expresa las prioridades del Estado mexicano, el impulso irrestricto a las actividades económicas a través de la Reforma Agraria primero y, posteriormente, con las diversas políticas de industrialización que condujeron al llamado “desarrollo estabilizador”.

Fue durante el “maximato” cuando se produjeron grandes reformas a las dependencias de gobierno ya existentes, como Comisiones de infraestructura (camino y riego) e instituciones bancarias que dieron forma a la Administración Pública Mexicana y que buscaron alcanzar el gran objetivo posrevolucionario: reorganizar e institucionalizar al país. No obstante, el Estado mexicano experimentó un proceso de consolidación desde el sexenio de Abelardo Rodríguez, por ejemplo, con la creación del Departamento Agrario, así como la Procuraduría General de la República y la

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 39.

Procuraduría de Justicia del Distrito Federal; pero también con el acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, un antecedente del Estatuto Jurídico que brindó garantías laborales al empleado público y que se puso en marcha en el periodo cardenista. Así, con el surgimiento del nuevo aparato burocrático, el Estado se volvió central y motor del desarrollo económico y político del país.

Es significativo que, siguiendo la tendencia de países industrializados, el Estado mexicano se expandió constantemente en funciones y espacios de acción, un claro ejemplo fue el creciente empleo público que, poco a poco dejó de estar ocupado por militares (situación que prevaleció con Obregón) y pasó a manos de trabajadores civiles como parte de las acciones de reestructuración administrativa. Además de que la planta de trabajadores se incrementó substancialmente, Blanco afirma que “Entre 1920 y 1934 el promedio en números absolutos de empleados de la Administración Central fue de 44 285; en 1932 se realizó un Censo de Empleados Federales y los diarios de la época consignaban como resultado la existencia de 54 705 trabajadores”.¹⁷⁰

En otras palabras, revisar el alcance de operación así como el número de empleados en cada secretaría es indicativo de las prioridades que el Gobierno tenía. Por ejemplo, una de las principales tareas del Estado interventor es la provisión de asistencia social, para lo cual se creó en 1937 la Secretaría de Asistencia Social; y, tal como ya se ha explicado, el crecimiento de la estatalidad se observó a partir de la expansión del sector paraestatal en áreas estratégicas como la energética (petróleo y electricidad), las comunicaciones (ferrocarriles e infraestructura vial), la producción agropecuaria (fomento agrario y obras hidráulicas) y el sistema financiero (banca y crédito).

De este primer periodo se puede decir que, además de la reorganización administrativa, el Estado sentó las bases para el despegue económico, por lo que dio prioridad a la Secretaría de Comunicaciones que contó con el 28.03% de los trabajadores públicos y tuvo la ingente tarea de restablecer y ampliar las vías de comunicación en todo el territorio nacional para favorecer la integración económica. Por otra parte, se asigna la administración de la red ferroviaria a los Ferrocarriles Nacionales de México, aunque esta institución no forma, oficialmente, parte de la Administración Central.

El Estado con forma intervencionista, en resumen, se formó y consolidó después de la Revolución en tanto que controló físicamente el territorio nacional, creó instituciones, generó e infundió ideología legitimadora (nacionalismo), y se proveyó de un cuadro administrativo poderoso. Debido al contexto internacional en el que se desarrolló el intervencionismo, el Estado mexicano adquirió y conservó esa forma a través de la organización y el control de grupos que articulaban economía y política. Por ejemplo, los sindicatos de obreros, por un lado, con la

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 45.

Confederación de Trabajadores de México (CTM) creada 1936; y los sindicatos de campesinos, por otro, con la Confederación Nacional Campesina (CNC), formada en 1938. Además de los comerciantes e industriales organizados en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), los cuales mantuvieron una particular relación con el gobierno cardenista, ayudando a la expansión estatal. De todo ello se desprende la idea de una mayor inclusión política o concentración de fuerza en el Estado, teniendo como expresión máxima de ello la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, que sustituyó al Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Además, durante el cardenismo, uno de los cambios más significativos que se observaron y que contribuyó al fortalecimiento estatal fue una nueva relación con la clase trabajadora, tal como ya se comentó, pero también con los trabajadores al servicio del estado. Es decir, se modificaron las relaciones jurídico-laborales entre el Estado como empleador y los trabajadores a su servicio, quienes se organizaron sindicalmente formando en 1938 la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y, en ese mismo año, se promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con la finalidad de dar certeza legal a las condiciones laborales de dichos empleados.

En el Estatuto mencionado se hizo la distinción entre empleados públicos “de base” y los “de confianza”, quienes representaban una minoría al ser los funcionarios más altos y no podían formar o pertenecer a ningún sindicato. Mientras que los trabajadores “de base” estaban expresamente obligados a pertenecer a la FSTSE.¹⁷¹ Finalmente, la reorganización de la Administración Pública, tendiente a la racionalización burocrática, incluyó la creación del Tribunal de Arbitraje, cuya función era mediar y resolver los conflictos entre los empleados públicos y el Estado.

Ahora bien, en relación a la etapa de la industrialización en México, Mercedes Blanco explica que las prioridades marcadas por los Gobiernos de Ávila Camacho a Miguel Alemán, pasando por Díaz Ordaz, se movieron del campo a la ciudad, en otras palabras, de la Reforma Agraria se pasó a la industrialización-urbanización el país.

Si bien es cierto que, durante el Gobierno de Ávila Camacho, se aprovecharon las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial y se inició una carrera por la industrialización de la economía, también lo es que en el alemanismo se buscó la protección para la empresa privada y la modernización industrial. Lo relevante en relación con la Administración Pública es que México pasó por otro proceso de reestructuración; en el sexenio de Miguel Alemán se promulgó la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, como

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 56.

una manera de ordenar este sector de la economía nacional que había adquirido gran relevancia. En cuanto a las condiciones laborales de los empleados públicos, la administración de Miguel Alemán apoyó las prestaciones de bienestar social a partir de la construcción de casas para empleados.

Durante la presidencia de Adolfo Ruíz Cortines se formó la primera asociación de jubilados (1951) y a los trabajadores en activo se les comenzó a otorgar el “aguinaldo anual”; asimismo, en 1954 se implementó la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.¹⁷²

En el sexenio de López Mateos, se volvió a modificar la Administración Central y la legislación laboral otorgando prestaciones y ciertas garantías a los empleados públicos. Además, en 1958 entró en vigor una nueva Ley de Secretarías de Estado, dando la siguiente estructura a la Administración: Secretaría de la Presidencia, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Agricultura y Ganadería, la de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Educación Pública, la de Salubridad y la del Trabajo y Previsión Social. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se dividió en la de Comunicaciones y Transportes, y la de Obras Públicas; y la de Economía fue llamada Secretaría de Industria y Comercio. Finalmente, se formó una nueva Secretaría, la de Patrimonio Nacional, se modificó el Departamento Agrario llamándose de Asuntos Agrarios y Colonización, además de que se creó el Departamento de Turismo.

Éste sexenio es recordado, entre otras cosas, por la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), un organismo público descentralizado fundado para garantizar los derechos de los trabajadores y sus prestaciones establecidas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, entre las cuales destacan:

- Jornada máxima de trabajo.
- Vacaciones.
- Respeto a los salarios mínimos vigentes.
- Reglamentos de escalafón para regular los ascensos.
- Derecho a huelga.
- Derecho a la asociación (aunque no podían formar sindicatos).
- Inamovilidad en el empleo.¹⁷³

¹⁷² *Ibid.*, p. 63.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 67.

El planteamiento central del texto de Mercedes Blanco que, para efectos de la presente investigación resulta útil porque da contenido al concepto de “forma intervencionista” del Estado es:

... que la orientación económica y política de cada Régimen presidencial sí incide en la organización formal del aparato administrativo y en la ejecución de las políticas públicas que se lleva a cabo, en buena medida, a través de las secretarías y los departamentos de Estado, lo cual también impacta al número de empleados que requiere.¹⁷⁴

Un ejemplo de lo anterior es, precisamente, una de las funciones exclusivas del Estado: la recaudación de impuestos, pues durante los sexenios de Alemán y de López Mateos se llevó a cabo una importante política tributaria que permitió el apoyo a la industrialización a través del otorgamiento de créditos al sector privado. La importancia de esta actividad se vio reflejada en el aumento considerable del empleo público en los sectores dispuestos para tales efectos.

En el análisis de los cuatro sexenios mencionados se observó cómo la intervención del Estado en los distintos ámbitos de la vida pública se manifestó también a partir del aumento del empleo público; sin embargo, existe una paradoja en torno al proceso de industrialización y crecimiento económico pues, por un lado, el Estado hizo grandes inversiones y, por otro, se dio mayor margen de participación al sector privado, con lo que se frenó un poco el crecimiento del empleo público, aunque no hubo decremento. Quizá desde el Estado se trató de impulsar una clase empresarial, una burguesía nacional que alentara el despliegue y fortalecimiento del capitalismo en México, pero los esfuerzos no fueron suficientes.

Por otra parte, José F. Covarrubias asegura que la población que se cuenta en el cuerpo burocrático es la que pone en operación las instituciones estatales. Aunque los conceptos del autor no son los más apropiados, pues indica que “el Régimen político del país es una burocracia”, es relevante que mencione que ésta formó un cuerpo político íntimamente conectado con el Gobierno, que depende y vive de él. El autor asegura que “La porción burocrática de nuestro país es un grupo compacto de individuos que se han asociado para administrar y gobernar la nación, teniendo como jefe indiscutible y como providencia universal al Gobierno, que es quien tiene en sus manos la fuerza organizada y los fondos públicos y dispone de ellos sin obstáculo.”¹⁷⁵ De acuerdo a lo que señala el autor, la unidad burocrática era crucial para la estabilidad política de las distintas

¹⁷⁴ *Ídem*.

¹⁷⁵ José Covarrubias, “La trascendencia política de la Reforma Agraria”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 3-V (julio-septiembre 1953): 129.

administraciones, por ello el presidente en turno debía procurarla, además de garantizarse la lealtad del ejército¹⁷⁶.

Frente a la importancia decisiva de la burocracia, José Covarrubias señala que se gestó el ambiente propicio para inhibir la conformación de una masa ciudadana que velara por el cumplimiento de la ley. A juicio del autor lo que se requería, planteado en general, era la creación del ciudadano libre, así como la incorporación del proletariado rural a la masa política. Pero, para que lo anterior pudiera suceder era indispensable generar las condiciones materiales para garantizar la reproducción de la vida, lo cual sólo era posible haciendo dueños de la tierra a los campesinos, de ahí la relevancia de la Reforma Agraria. Sobre la cuestión de la Reforma Agraria vuelvo más adelante, por ahora sólo menciono que los efectos de dicho proceso fueron distintos de lo que autores como Covarrubias esperaba; por ahora sólo me ocupo del armazón institucional administrativo y de las políticas económico-políticas a partir de las cuales operó el Estado intervencionista, tal es el caso de la infraestructura.

3.2 Infraestructura: transporte y comunicaciones

Las transformaciones observadas en el México de la primera mitad del siglo XX incluyeron cambios en las relaciones sociales, en las actividades económicas, en el paisaje urbano y en muchos aspectos más que dieron al país un aire de modernidad. Dentro de las principales acciones que el Estado emprendió, por cuestiones económicas fundamentalmente, se encuentra el mejoramiento de la circulación tanto de personas como de mercancías.

El sistema mexicano de transportes fue uno de los principales sectores de inversión en el periodo 1939-1950, aun contando que la inversión pública en ferrocarriles disminuyó. Esta aparente contradicción se explica si entendemos que la inversión mayormente fue privada y se destinó a los vehículos motorizados; además del incremento en la construcción de carreteras como medio predominante para el tráfico de las mercancías.

En un estudio titulado “Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior”, se señala que terminada la Guerra, el tráfico ferroviario no sufrió grandes modificaciones, es decir, no fue objeto de mejoras, por lo que el tráfico por carretera creció rápidamente como parte de una política oficial; sin embargo, las carreteras construidas no fueron suficientes para compensar las deficiencias de los ferrocarriles desatendidos.

Como se sabe, en la historia de México se han desarrollado diversas luchas políticas en distintos sectores de la sociedad que, en algunos casos, condujeron a grandes movilizaciones

¹⁷⁶ El tema del ejército es de suma importancia por lo que sería necesario un espacio a parte.

sociales. Uno de esos casos emblemáticos es precisamente el problema ferrocarrilero, el cual tuvo como primeras manifestaciones desatención técnica, fallas de operación administrativas y, desde luego, conflictos en el sector obrero. Ortiz Mena y Víctor Urquidí, autores de dicho texto, comentan que el Gobierno enfrentó el problema de transporte atendiendo el desarrollo carretero pero desatendiendo el ferrocarrilero, con lo que se permitió el progresivo deterioro de plantas y equipo, así como las inconformidades de los trabajadores. Una prueba de ello es que:

En muchas líneas no se habían repuesto los rieles en 40 años. Estas condiciones motivaron en gran parte que disminuyera en 21% la velocidad de los trenes de carga de los Ferrocarriles Nacionales entre 1939 y 1950 [...] El total de 3 21 749 carros de carga poseídos por todos los ferrocarriles en 1950 era sólo ligeramente mayor que el de 21 055 en 1939...¹⁷⁷

Tales deficiencias fueron subsanadas por el uso cada vez más frecuente de los carros de propiedad privada y el arrendamiento de carros extranjeros; no obstante, tales medidas sólo remediaron parcialmente el problema, además de que resultaron muy costosas. En este sentido, los gastos emitidos por Ferrocarriles Nacionales generaron un déficit importante para la empresa, así “De 1946 a 1949, los ingresos de los Ferrocarriles Nacionales fueron más de 200 millones menores que los costos de operación y conservación...”.¹⁷⁸ En el texto se concluye que el déficit presentado en este rubro se debe principalmente al mal estado físico y a la inadecuada administración de los ferrocarriles, pero también a la política de las tarifas, ya que los subsidios federales no fueron suficientes para la operación y, al mismo tiempo, para la rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales.

El otro rubro importante relacionado con transportes es el de las comunicaciones, cuya capacidad tanto telegráfica como telefónica, aumentó lentamente antes de la Guerra. Pero concluido el conflicto, las necesidades y las demandas producidas por el propio desarrollo económico condujeron a un incremento del volumen de los servicios de comunicación. En 1947 el Gobierno federal inició un programa de modernización y expansión del sistema de comunicaciones que ya ha tenido como resultado un notable mejoramiento de los servicios telegráficos, aunque en el campo de los servicios telefónicos los resultados no fueron tan satisfactorios. Veamos algunas cifras que muestran el gasto erogado por el Estado en el rubro de comunicaciones:

¹⁷⁷ Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H Haralz, “Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior”, *El Trimestre Económico* 3-IV, México (julio-septiembre 1952): 84.

¹⁷⁸ *Ibid.* p. 88.

Las inversiones federales en líneas y equipo telegráficos, estaciones de radio y conservación del sistema telegráfico fueron en promedio de 10 millones [de pesos] anuales en el periodo 1948-1951, en tanto que en el de 1939-1947 fueron por término medio de 1.5 millones [de pesos] por año [...] Las inversiones para mejorar y ampliar el sistema telefónico aumentaron considerablemente de un promedio anual de 11 millones [de pesos] en los años 1939-1946 a 39 millones [de pesos] en el periodo 1947-1950...¹⁷⁹

Cabe mencionar que en 1950 se fusionaron las dos compañías telefónicas privadas que operaban en México, con lo que se esperaba establecer una base para un extenso programa de inversiones; lo cual resultó muy complicado debido a que cada empresa operaba con sistemas diferentes y eso dificultó el funcionamiento técnico y el consecuente aumento de inversión.

Otro de los aspectos en los que el Estado edificó infraestructura fue la educación, salubridad pública y asistencia, algunos datos en ese sentido indican que la inversión pública fue significativamente menor a la realizada en el ámbito de fomento económico, veamos:

Durante el periodo de 1939-1950 tales inversiones (obras municipales, hospitales, escuelas y construcción de viviendas baratas) representaron una proporción bastante constante, alrededor del 12% de la inversión pública total. Según datos preliminares, esta proporción aumentó al 14% en 1951, pero sólo debido a las fuertes erogaciones realizadas en la Ciudad Universitaria de México...¹⁸⁰

Estos datos son significativos porque en la literatura que aborda el intervencionismo en nuestro país es frecuente encontrar que el llamado “Estado priista” se caracterizó por el asistencialismo. En otras palabras se ha leído que el Gobierno mexicano fue durante los sexenios del desarrollo estabilizador, un “Gobierno paternalista” que satisfizo las necesidades de la sociedad sin fomentar un desarrollo económico y social independiente del tutelaje estatal. Pero los datos indican que la mayor parte de la inversión pública estuvo destinada a las actividades productivas, al fomento económico y no a la satisfacción de demandas inmediatas, es decir, no se trató de lo que comúnmente se llaman “políticas populistas”.

Otro dato importante, las obras públicas realizadas entre 1939 y 1950 fueron costeadas principalmente por el Gobierno federal en virtud de que ni los gobiernos estatales ni los municipales contaban con los recursos suficientes para financiar obras para el abastecimiento de agua, drenaje, construcción de rastros y mercados, así como pavimentación de calles, obras que representaron el 79% de las inversiones en el rubro de “Educación, salubridad pública y asistencia”.¹⁸¹

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 89.

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 90.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 92.

Desglosando los porcentajes y las obras públicas llevadas a cabo en el periodo en cuestión (1939-1950) se puede observar que las inversiones en hospitales sólo representaron una pequeña porción de la inversión pública total, pues no excedió el 2% del total. Y en lo referente a la construcción de escuelas se sabe que no excedió el 3% del total. Y si en 1951 aumentó dicho porcentaje fue porque se destinaron 87 millones de dólares a la construcción de campos deportivos y un estadio, y no tanto a Escuelas y Facultades. Ortiz Mena y Urquidí concluyen que en el rubro de educación, desde 1946, el incremento en el volumen de los servicios no ha sido correspondiente al aumento del producto nacional real ni al de la población.¹⁸² Aunque se documenta el aumento en el volumen de los servicios educativos, incluyendo las escuelas técnicas, para 1950 aún se padecía en México la insuficiencia de los mismos tanto en primaria como en secundaria.

En otro orden de ideas, el tema del “regadío” en México es otro ámbito en el que el Estado invirtió fuertemente dado que el clima del país lo hace prácticamente indispensable para la productividad del campo. De acuerdo con el texto “Los riegos en México”, en el 52% de nuestro territorio, por lo menos hasta los años cuarenta, el riego era indispensable, en el 41% era necesario y sólo en un 7% el agricultor podía trabajar sin el auxilio del riego.¹⁸³

Cabe mencionar que el General Plutarco Elías Calles, desde 1925, comenzó a dar atención a este asunto dando inicio a una labor constructiva que se puede dividir en tres ámbitos de acción: la integración superficial, con una vasta política de caminos y el desarrollo de su economía productiva, impulsando o patrocinando en las ciudades del país el establecimiento de diversas industrias; en el campo la construcción de obras de regadío y la estructuración crediticia con base en el Banco de México. Fue precisamente este Presidente quien expidió la ley que creó la comisión Nacional de Irrigación y Portes Gil, más tarde, fundó la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Cabe destacar que las obras de riego impulsadas en la mencionada época tuvieron como motivación un conjunto de ideas que rigieron la acción estatal en este sentido, a saber:

- a) La suficiencia agrícola es condición esencial para el buen desarrollo económico de México y el consecuente bienestar social.
- b) Se buscó duplicar el volumen de producción agrícola de 1950 a 1980, sobre todo considerando la proyección del crecimiento poblacional para finales del siglo XX.
- c) Se procuró la ampliación de las superficies cultivadas para fomentar la productividad.

¹⁸² *Ídem*.

¹⁸³ Marte Gómez, “Los riegos en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México 2-II*, México (1950): 35.

- d) La Secretaría de Recursos Hidráulicos pretendió beneficiar un gran número de hectáreas anualmente, aunque fue muy complicado y no se lograron los propósitos iniciales, eso no significa que no se avanzó en el tema. Lo mismo ocurrió con la Secretaría de Agricultura.
- e) La inhibición de la concentración territorial, particularmente en los distritos de riego, para que no se formen minifundios.

Hasta aquí las principales obras de infraestructura en las que el Estado invirtió fuertemente, es importante destacar que la mayoría estuvo encaminada al establecimiento de condiciones apropiadas para la diversificación y aprovechamiento de las actividades económicas más que para el simple asistencialismo como se ha dicho comúnmente, idea que ha sido utilizada para “explicar” el colapso del intervencionismo estatal por un excesivo gasto social y la necesidad de “reducir” el Estado con políticas de corte tecnocráticas. A continuación, el despliegue y operación de las instituciones estatales en el ámbito económico.

3.3 Intervención estatal en la economía

El Estado mexicano manifestó su “forma intervencionista” principalmente por su participación activa y directa en la economía en primer lugar, y como es propio de cualquier Estado, trazando las políticas económicas a seguir desde el Banco Central y, después con todas las obras para incentivar el crecimiento económico. En esta parte del capítulo señalo los aspectos más significativos del mercado de capitales, es decir, de las instituciones que se encargaron del financiamiento de la actividad económica.

Este aspecto de la vida pública ilustra las características y la importancia de la construcción del sector público que caracterizó al intervencionismo, ya que el Estado se convirtió en un activo empresario que sentó las bases para el desarrollo de la estructura económica mexicana. Antonio Carrillo Flores, en su texto “Financiamiento del desarrollo económico de México. Prácticas, métodos y problemas”, señala que, como parte del crecimiento y fortalecimiento del mercado de capitales, los factores más significativos que se pudieron apreciar fueron:

1. Aumento constante del ingreso nacional.
2. Volumen creciente del ahorro.
3. Volumen en aumento de la inversión y mayor producción industrial y agrícola.
4. Mejor aprovechamiento de los ahorros.

5. Progresos en la organización y en el funcionamiento del Estado, del crédito y de la actividad económica en general.
6. Ampliación y robustecimiento del mercado de valores.¹⁸⁴

Por su parte, las “finanzas públicas”, rubro en el que se expresan los ingresos y los egresos obtenidos y realizados respectivamente por el Gobierno federal, fueron de primordial importancia para financiar la construcción del sector público y, por ende, la intervención del estado. De acuerdo con el estudio de Raúl Ortiz Mena y Víctor Urquidí, “Durante el periodo 1939-1950 se destinó a la formación de capital cerca del 40% de los gastos públicos, y la inversión pública en ese periodo fue casi del 40% de la inversión total en México...”.¹⁸⁵ Como se ha señalado, la mayor parte de las inversiones públicas se financiaron con ingresos fiscales públicos. Sin embargo, las fuertes erogaciones que realizó el Gobierno produjeron un déficit que fue financiado a través del Banco de México. Cabe decir que a partir de 1949 hubo cambios importantes en las finanzas públicas, para empezar, los impuestos directos aumentaron con la finalidad de reducir el déficit público. Y, aunque los ingresos nacionales aumentaron, no fue por vía de los ingresos públicos, lo que significa que la recaudación de impuestos no era eficiente, ni siquiera con las empresas paraestatales.

En relación a la “balanza de pagos”, se puede decir que de 1939 a 1950 el ingreso, el consumo y los precios de los Estados Unidos determinaron el volumen y el valor de las exportaciones de México, así como otros gastos corrientes, ya que los suministros de bienes y los precios en dicho país determinaron el volumen de las importaciones mexicanas. De modo que el desarrollo económico de México ejerció presión sobre las reservas monetarias al aumentar la necesidad de importar, excepto en los caso en que la escasez en EU dificultó la obtención de bienes.

Ahora bien, una de las instituciones que ejemplifican con mucha claridad la intervención estatal y, por ende, la expansión de la “estatalidad” fue el Sistema Bancario, que se desarrolló con mucho éxito pues en 1948 existían más de 340 bancos comerciales, entre públicos y privados (las instituciones en que el Gobierno interviene directamente se llamaron instituciones nacionales de crédito, mientras que las otras formaron parte del sistema bancario privado). El sistema nacional bancario estaba conformado por:

¹⁸⁴ Antonio Carrillo Flores, “Financiamiento del desarrollo económico de México. Prácticas, métodos y problemas”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 1-II (enero-junio 1950): 27.

¹⁸⁵ Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H Haralz, “Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior”, *El Trimestre Económico* 3-IV, México (julio-septiembre 1952): 97.

- El Banco de México, establecido en 1925 pero que se reestructuró sustancialmente en 1932, 1936 y 1941. Se trata de una sociedad anónima que fue y sigue siendo el centro del sistema bancario mexicano y el soporte de la política financiera del gobierno.
- La Nacional Financiera, institución establecida en 1934 cuya principal función fue el fomento industrial, tal como ya se comentó. Su Ley Orgánica indica que son tareas de dicha institución: vigilar y regular el mercado nacional de valores y de créditos a largo plazo, promover la inversión de capitales en la organización y desenvolvimiento de empresas, operar como institución de apoyo para las sociedades financieras o de inversión cuando hubieren concedido créditos con garantía de valores, y actuar como agente y consejero del Gobierno Federal, de los Estados, Municipios o dependencias oficiales en la emisión, contratación y conversión de los valores públicos.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, fundado en 1937 y cuyo propósito fue fomentar el comercio exterior de México y especialmente la exportación de productos agrícolas, con la finalidad de estabilizar el valor de la moneda mexicana. No obstante, esta institución no fue muy independiente en cuanto a sus recursos, pues para operar se apoyó fundamentalmente en el Banco Central.
- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, establecido en 1933 y cuya principal función fue financiar obras públicas, servicios públicos y habitaciones populares, así como apoyar a las instituciones de créditos para la vivienda familiar.
- Los Bancos de Crédito Agrícola, con el propósito de apoyar el desarrollo productivo en el campo; sin embargo, estas instituciones contaron con recursos insuficientes y no tuvieron fuentes propias de recursos. A esto se agrega la baja capacidad de recuperación de créditos que el Banco Nacional de Crédito Agrícola manifestó.
- Sociedades de Crédito Hipotecario.
- Sociedades Fiduciarias.
- Las Bolsas de Valores. La Bolsa de Valores de México se estableció como sociedad anónima en 1933. Para 1950 aún no se contaba con una Ley sobre el mercado de valores que regulara y mejorara la canalización de ahorros hacia la inversión en valores públicos y privados, así como industriales.
- El sistema de Seguros.
- Uniones de Crédito.
- Cámaras de Compensación y Almacenes de Depósito.
- Certificados de Participación.

Hasta aquí lo más relevante de las políticas económicas, a continuación veremos la participación del Estado en dos de las actividades económicas más importantes, cada una marcó una época y representan la máxima expresión del intervencionismo: la Reforma Agraria y la Industrialización.

3.3.1 La Reforma Agraria y sus implicaciones económicas

En el capítulo anterior se analizaron las implicaciones políticas de la Reforma Agraria pero en este apartado tal Reforma será vista desde un enfoque económico. Para contextualizar recordemos que el sexenio cardenista fue agrarista más que ningún otro, sus sucesores dieron paso a una etapa industrializadora. De 1935 a 1941 se encuentran datos muy significativos; en un trabajo historiográfico de Hernán Laborde se puede ver que durante el cardenismo hubo:

- 7 065 ejidos en posesión provisional y definitiva
- 863 554 ejidatarios
- 545 465 familias de ejidatarios
- 10 835 001 *Ha* de superficie ejidal total
- 2 772 867 *Ha* de superficie de labor aprovechable¹⁸⁶

De las cifras señaladas anteriormente destaca el hecho de que sólo el 15% de las tierras ejidales eran regadas, por lo que había una cantidad enorme de tierras desaprovechadas, de ahí la necesidad de inversión estatal en obras de riego que, como se puede observar en los artículos de *El Trimestre Económico*, se impulsaron no sólo durante el cardenismo sino posteriormente. Por ejemplo, en 1936 el presupuesto del Departamento Autónomo Agrario llegó a 8.9 millones, más del doble del mínimo asentado en el Plan Sexenal. Y en el ciclo 1936-1937 se distribuyeron las tierras de La Laguna, Yucatán y Baja California.

Ahora bien, algunas fuentes ofrecen datos acerca de la situación ejidal en México y el contexto productivo campesino, pero existen discrepancias; por ejemplo, las cifras dadas por Cárdenas al Congreso de la Unión no corresponden con el Anuario Estadístico elaborado para 1940, último año de su administración. En este sentido Hernán Laborde compara diversas fuentes y concluye que durante el cardenismo pareció haber zonas del centro de la República donde la parcela ejidal es en promedio hasta de 1.25 *Ha* o menos, lo cual significa que no se cumplió a cabalidad con lo estipulado en el Código Agrario: que cada ejidatario tenga 4 *Ha* de riego u 8 *Ha* de temporal como unidad de dotación.

¹⁸⁶ Hernán Laborde, “Cárdenas, reformador agrario”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 4-III, México (1951): 59.

Otro asunto que irrumpe en el análisis de los efectos de tan importante Reforma es el de los pequeños propietarios, a quienes se les devolvieron tierras que ya legalmente estaban en manos de campesinos pero que eran inafectables, por lo que el gobierno se vio obligado a devolverlas, incluso, sin base legal alguna, creó la Oficina de la Pequeña Propiedad para realizar este trámite.¹⁸⁷

Por otro lado, el Banco Nacional de Crédito Agrícola dejó de servir únicamente a Hacendados y rancheros (revolucionarios), tal como venía operando desde que lo fundó Calles en 1926, pues con Cárdenas se aumentó el capital de dicha institución bancaria, que comenzó a prestar a ejidatarios y a pequeños propietarios. Asimismo, se creó el Banco de Crédito Ejidal para dar crédito a los ejidatarios a través de las sociedades locales de crédito con garantía de bienes o cosechas, y de organizar económicamente al ejido.

En el sureste del país la situación con las haciendas henequeneras era particular, pues la mayoría estaba en manos de propietarios estadounidenses que tenían administradores o mayordomos yucatecos. De manera que, además de que no se invirtió lo suficiente para que esa actividad económica prosperara, la tierra siguió concentrada y la riqueza que generaba se iba a los Estados Unidos. En el estado de Yucatán había, en 1934, 76 ejidos definitivos con 338 699 *Ha* para 21 142 ejidatarios, pero sólo 47 de esos ejidos afectaban tierras de henequén correspondientes a 229 grandes haciendas. En resumen, el reparto agrario para la conformación de ejidos en Yucatán fue bastante defectuoso. “Una vasta red de intrigas, sobornos, chanchullos, argucias legales, amenazas y crímenes, tejida con hilos de henequén y a menudo ensangrentada.”¹⁸⁸, es decir, la actuación política de las oligarquías regionales sirvió para frenar la Reforma Agraria en esta zona del país.

La situación del ejido y la producción agrícola en México, según cifras oficiales del Banco Nacional de Crédito Ejidal, muestran que en 1941 la superficie total cosechada fue de 5 478 919 *Ha*, excluyendo el henequén, la cosechada por las sociedades de crédito ejidal es de 848 919 *Ha* -el 15.49% de la superficie total.¹⁸⁹ Laborde desglosa las cantidades cosechadas por producto; sin embargo, lo que interesa señalar es que la producción ejidal se duplicó prácticamente de 1936 a 1941 (de 469 757 *Ha* se pasó a 892 536 *Ha*), y que el valor de los productos también se incrementó bastante, pasó de 34 713 393 *dólares* a 128 715 679 *dólares* durante el mismo periodo.¹⁹⁰ Lo anterior sólo considera las tierras apoyadas financieramente por el Banco de Crédito Ejidal, la producción del resto de las tierras aumentaría considerablemente estas cifras a nivel nacional. Sin embargo, y a pesar de los intensos esfuerzos por regularizar la situación del reparto agrario y hacer los ejidos productivos, durante la presidencia de Ávila Camacho aún quedaban solicitudes de tierra

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 63.

¹⁸⁸ *Ibid.* p. 75.

¹⁸⁹ *Ibid.* p. 86.

¹⁹⁰ *Ibid.*

pendientes de resolver (2.5 millones de solicitudes de campesinos para ser beneficiados con el reparto de agrario).¹⁹¹

En términos de rendimiento económico, Manuel Mesa Andraca y Emilio Alanís Patiño realizaron una evaluación sobre la situación de la agricultura en México, se destaca que para 1951, y de acuerdo con el último censo de población (realizado en junio de 1950), el 65.4% de la población económicamente activa se dedicaba a la agricultura, incluyendo ganadería, silvicultura, caza y pesca. Además, la concentración de dicha población en algunas zonas del país resultaba inadecuada porque el criterio de la distribución era el clima, dejando otras zonas en completa desventaja en cuanto a estas actividades económicas. Por otra parte, el promedio de hectáreas que trabajaba cada campesino era de cuatro, cantidad insuficiente para quienes eran agricultores independientes. En otras palabras, uno de los grandes retos que enfrentó el gobierno mexicano fue la expansión de la superficie de cultivo en el país, tanto para aumentar la productividad nacional como para asegurar o garantizar los recursos de sustento de la población campesina.

Precisamente este fue uno de los problemas que resultaron de la Reforma Agraria y, en consonancia con el análisis ofrecido en el capítulo anterior, dicho proceso, además de tener serias contradicciones, provocó desigualdad y desventajas en varios sentidos para los campesinos. Algunos estudiosos de ese periodo de la historia de México consideran que faltó realizar a profundidad la Reforma. Mientras que para otros especialistas, la propia Reforma representó el inicio de una nueva forma de producir y trabajar el campo que, lejos de beneficiar a los principales actores de la Revolución y a sus herederos o descendientes, los orilló a someterse a los pequeños propietarios que sobrevivieron a la repartición de las tierras porque su producción no alcanzaba el mismo volumen, o bien a abandonar los ejidos dado que no eran lo suficientemente rentables como para vivir del campo. De acuerdo con Mesa y Alanís:

En esto consiste la principal contradicción: por un lado, los esfuerzos de la nación para transformar la economía agrícola modificando radicalmente la condición del mayor número de los campesinos que son peones y ejidatarios y, por el otro, la fuerza económica de los agricultores terratenientes o simples inversionistas aplicada a mantener las condiciones secularmente imperantes para producir, lo que da como resultado que, respecto a la mayor parte de los más valiosos artículos, la producción se exporta en gran proporción debido al bajo poder de compra del pueblo consumidor.¹⁹²

Lo que esta cita lleva a reflexionar es que, a pesar de las obras de riego, de los diversos programas de créditos, de los apoyos técnicos y demás políticas gubernamentales, el problema de hacer

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 62.

¹⁹² Manuel Mesa Andraca y Emilio Alanís Patiño, "La Agricultura en México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 1-III, México (1951): 25.

productivo el campo era mayor, porque también tendría que haberse elevado la capacidad de consumo de la población en general para estimular el mercado interno en lo referente a los productos del campo.

En resumen, la Reforma Agraria no logró estructurar un nuevo Régimen agrario que permitiera fundar la economía agrícola en el bienestar económico de la población campesina, entre otras razones, porque la lucha entre ejidatarios y propietarios fue la constante, considerando además problemas de almacenaje, transporte y el hecho de que el reparto agrario no había llegado a todos los campesinos. De manera que, incluso la producción de alimentos básicos como el maíz y el trigo sólo fueron “suficientes” para el consumo interior, ni pensar en la exportación.

La Reforma Agraria generó una nueva forma de tenencia de la tierra, como un avance de carácter revolucionario para el desarrollo económico, pero como elemento impulsor del capitalismo. De tal manera se desarrolló dicho proceso que Reforma Agraria y desarrollo económico se identificaron plenamente, pues la adopción de nuevas formas de producción llevó, por un tiempo, al incremento de la riqueza nacional.

Como se sabe, la Reforma Agraria tuvo un carácter eminentemente político, no sólo por los retos que tuvo que enfrentar desde el punto de vista geográfico y la consecuente distribución territorial del poder político, sino por la relevancia que adquirieron las políticas gubernamentales para poner en marcha proyectos de riego, de tecnificación y créditos. De acuerdo con lo que señala Soberón Martínez, “El nacimiento de la política de riego, de la construcción de caminos, de la nueva política sobre salubridad e higiene, etc., difícilmente puede relacionarse en forma directa a la dotación de tierras”.¹⁹³

Siguiendo el sentido de este autor, la distribución de las tierras y la nueva forma de propiedad fue independiente de las políticas aplicadas por el Gobierno para incentivar la productividad en el campo. Si tales medidas se aplicaron estando la tierra concentrada en unas cuantas manos como con las del latifundismo, entonces no sirvió de mucho. Dicho claramente, la distribución de las tierras transformó radicalmente la estructura social y, acompañada de las medidas a través de las cuales intervino el Estado, creó un ambiente que se esperó propicio para el desarrollo de la economía aunque la historia ya mostró sus verdaderos alcances y limitaciones.

Dentro de los efectos concretos que se observaron de la Reforma Agraria encontramos:

- Ampliación de las superficies cosechadas.
- Cambios en los sistemas de producción.

¹⁹³ Oscar Soberón Martínez, “La reforma agraria y el desarrollo económico de México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* V-4, México (octubre-diciembre 1953): 172.

- Uso de la tierra distinto (riego y temporal).
- Se descubrieron las limitaciones agrícolas de México, como escasez de recursos y terrenos de cultivo, lo que trajo como consecuencia la necesidad de implementar políticas de riego.
- La distribución del suelo se transformó en un importante instrumento de redistribución del ingreso y un cambio fundamental en la composición y estructura de la oferta y la demanda.
- Ruptura de la influencia social, política y económica del hacendado.
- Mejor distribución relativa del ingreso.
- Cambio geográfico de la población y creación de una “verdadera nacionalidad mexicana”.
- Y aprovechamiento de nuevas técnicas productivas, lo cual se tradujo en incremento de la tasa de crecimiento.

En términos de mi investigación, lo expuesto hasta aquí ilustra los antecedentes de la configuración de la unidad estatal en México, es decir, la edificación de la estructura económica capitalista paralela a la concentración del poder político y al arreglo institucional. Uno de los argumentos poulantzianos consiste en tomar al Capitalismo como una condición indispensable para la existencia de los Estados modernos y, siguiendo esta idea, en otra parte de esta investigación se ha dicho que fue la segunda mitad del siglo XIX cuando se comenzaron a ver los primeros indicios de un Modo de Producción Capitalista, dejando de lado un modo más de tipo feudal o precapitalista. Si Porfirio Díaz sentó las bases para la industrialización del país, fue hasta después de la Revolución cuando de manera contundente el capitalismo llegó y transformó para siempre la vida de la nación mexicana. Veamos cómo se desarrolló este importante proceso de la vida económica de nuestro país.

3.4 La Industrialización: una vía de consolidación del intervencionismo

Como ya se ha visto, la construcción de obras públicas como caminos, ferrocarriles, obras de riego y de electrificación y producción agrícola en México, iniciadas alrededor de 1925 con Calles y su culminación durante el Cardenismo, el periodo de Ávila Camacho y, especialmente con Miguel Alemán, fueron la expresión más clara del intervencionismo económico del Estado. Además, se inició la modernización agrícola aproximadamente en 1935 y hasta 1950 todavía continuaba la mecanización del campo, la utilización de técnicas más avanzadas, el empleo de fertilizantes y todo

aquello que permitiera el mejor aprovechamiento de las tierras de labor para el incremento de la productividad.

Asimismo, se alentó el desarrollo industrial, cuya etapa más firme fue a partir de 1940, teniendo como motivación principal que escasearon algunos productos iniciales debido a la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, Carrillo Flores explica que:

El desenvolvimiento económico de México es particularmente notable desde que se inició la guerra. En efecto, de 1940 a 1948 la población del país aumenta de 19 663 552 a 24 010 567 Habitantes o sea 4.3 millones con un incremento medio anual de 2.8%, en tanto que el ingreso nacional sube a razón de 33% y la inversión nacional 48.2% cada año. Eliminando las influencias monetarias o sea calculando la inversión a los precios de 1940 el aumento sería del 11.4% y en términos de dólares del 39.5%.¹⁹⁴

De modo que la Guerra iniciada en 1939 fue un factor de impulso económico pues permitió, aunado al crecimiento demográfico y al aumento de la mano de obra mexicana, un profundo proceso de industrialización en el país. Por otra parte, uno de los datos que se pueden extraer del trabajo de Carrillo Flores, y que coincide con los análisis hechos en el capítulo anterior a partir de *El Trimestre económico*, es que la mayor parte de las inversiones hechas por el Estado mexicano se hicieron a través de sus propios recursos. En el periodo que va de 1941 a 1949, México sólo se había endeudado lo correspondiente al 4.4% de la inversión nacional de ese periodo.¹⁹⁵

También el estudio de Urquidí y Ortíz Mena sustenta la idea de que la economía mexicana se vio beneficiada durante el periodo del conflicto armado, es decir, durante la Segunda Guerra Mundial, y señalan que existen varios elementos que explican el crecimiento económico de México en este periodo:

- La capacidad productiva no utilizada en México permitió que la producción de manufacturas creciera rápidamente, junto con la de metales industriales debido a la demanda generada durante el conflicto.
- Cuando acabó el conflicto y se pudo volver a importar equipo industrial de EU, otra vez se elevó la producción porque aumentó la capacidad productiva.
- Se expandió la industria vía pública, pero también vía inversión privada, sobre todo en el rubro de servicios comerciales y de transporte.

¹⁹⁴ Antonio Carrillo Flores, "Financiamiento del desarrollo económico de México. Prácticas, métodos y problemas", *Problemas Agrícolas e Industriales de México I-II* (enero-junio 1950): II.

¹⁹⁵ *Ídem*.

- Se recargaron los equipos ferroviarios, las plantas generadoras de energía y las comunicaciones, pues operaron a gran escala pero con bajas inversiones.

Urquidí y Ortíz Mena explican que al terminar la Guerra, de 1946 a 1950, el crecimiento industrial se desaceleró; no obstante, hubo mayor expansión en la agricultura, el petróleo, la energía eléctrica, transportes, comunicaciones y en la ganadería. Resultado de estos ajustes “... la tasa anual media de crecimiento del producto territorial neto real bajó del 8.2% en el período de 1940-1945 al 5.9% para 1946-1950...”¹⁹⁶ Las condiciones del mercado que propició la Guerra permitieron el crecimiento productivo y el aumento de ingreso con una baja inversión; pero al terminar el conflicto las circunstancias exigieron fuertes inversiones en tanto que la demanda aumentó considerablemente por dos razones: 1. el crecimiento poblacional y, 2. el proceso de urbanización que experimentó el país condujo a que, “Entre 1939 y 1950, el volumen del consumo aumentó 105%.”¹⁹⁷

De las inversiones hechas, el 30% se destinaron a la construcción de obra pública, la cual estuvo considerada como un instrumento de capitalización. En general, de 1939 a 1948 se destinaron a obras públicas 5 062 millones de pesos. Carrillo Flores señala que “Los fondos destinados a las obras públicas de toda clase, en este decenio, provinieron en un 86% de fuentes internas -58% de los presupuestos oficiales ordinarios y 28% de crédito interior- y 14% créditos del exterior.”¹⁹⁸ De manera que los esfuerzos estatales por construir infraestructura productiva y pública rendían frutos, por ello no se les podía considerar únicamente como gastos.

Dentro de las acciones emprendidas por el Gobierno para alentar y proteger las actividades industrializadoras de la economía, se encuentra la promulgación en 1941 de la “Ley de Industrias de Transformación”, con la cual se concedió la exención de impuestos a las industrias consideradas como nuevas y necesarias. Esta es una de las medidas señaladas y más reconocidas del periodo cardenista, en el cual se incluyeron políticas como los subsidios y el establecimiento de la Nacional Financiera. Como resultado de dichas disposiciones, en 1945 había 350 empresas y en 1948 el número ascendió a 585.¹⁹⁹

Como ya he señalado, la política industrializadora que siguieron al menos los tres sexenios posteriores al de Cárdenas, fue vital para el desarrollo de la economía; instituciones administrativas e instituciones bancarias fueron creadas expresamente para ello. Una de las medidas más importantes fue la consecución de nuevos créditos otorgados para alentar la industrialización, ya

¹⁹⁶ Raúl Ortíz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H Haralz, “Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior”, *El Trimestre Económico* 3-IV, México (julio-septiembre 1952): 16.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹⁹⁸ Antonio Carrillo Flores, “Financiamiento del desarrollo económico de México. Prácticas, métodos y problemas”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* I-II (enero-junio 1950): 12.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 22.



que a partir de los años cincuenta México volvió a recibir préstamos del exterior. En algunos casos, tales créditos se obtuvieron para conseguir estabilización monetaria y se destinaron al fomento económico. Las principales fuentes de dichos recursos fueron el Banco de Exportaciones e Importaciones y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, aunque también se recurrió a instituciones privadas.

El estudio anteriormente comentado de Carrillo Flores indica que el desarrollo industrial y económico que vivió México de 1939 a 1950 fue posible debido a que hubo un ahorro forzado y restricción en el consumo por parte de la sociedad, pero también porque se atendió preferentemente a las oportunidades de inversión que redituaban a corto plazo. Situación que, posteriormente, con la estabilización económica se vio disminuida (entre 1945 y 1950), pues era difícil que se volviera a los niveles de ahorro alcanzados durante la Guerra y las inversiones ofrecieron menores rendimientos.

Sobre la labor industrializadora del Estado y las condiciones económicas y sociales del periodo en cuestión, uno de los estudios más importantes es el de Sanford A. Mosk, “La revolución industrial en México”, considerado el primer intento serio de análisis del desarrollo industrial de nuestro país y de los esfuerzos gubernamentales por tecnificarlo y modernizarlo. En dicha obra se reconoce la división mundial que existe entre los países productores de comestibles y materias primas (México incluido) y los países industriales, en otras palabras, los países de la periferia y los del centro, respectivamente.

Mosk analiza los sexenios de Manuel Ávila Camacho (fue en su administración, 1940-1946, cuando se promulgó la Ley de Industrias de Transformación) y Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Cabe recordar que el primero de estos presidentes hizo de la industrialización el elemento central de la política económica de México, y el segundo continuó con dicha tendencia y profundizó el proceso, además de que se mostró cordial respecto a la participación del capital extranjero en la economía nacional. Ambos presidentes se apartaron de la política fundamentalmente agraria que impulsó Lázaro Cárdenas a través de un conjunto de programas de apoyo al campo, tanto de técnica y capacitación, como de financiamiento y protección con precios de garantía. De manera que las políticas industrializadoras desplegadas en estos dos sexenios marcan el momento de mayor auge del Estado intervencionista, alcanzada la cúspide después vendría el inicio del declive hasta llegar a la crisis. Pero veamos lo que Mosk y otros autores como Urquidí y Ortíz Mena analizaron sobre las circunstancias económico-políticas que tuvo México en la promoción de su industrialización.

Los estudios realizados en torno al proceso de industrialización en México coinciden en señalar que fue a partir de 1940 aproximadamente cuando la política de industrialización nacional fue prioritaria. Mosk dice que “El industrialismo de México representa un rompimiento tajante con

el pasado, tanto en el aspecto social como en la estructura industrial...”²⁰⁰, por ello es que se conoce a este periodo como el inicio de la modernización nacional.

Sin embargo, y es parte de lo que explica la reflexión editorial señalada en una nota a pie de página, “La expansión de la inversión industrial en la postguerra coincidió con el renacimiento de la competencia extranjera en el mercado nacional y con la pérdida de los mercados exteriores para las manufacturas mexicanas de que se disfrutó durante la guerra...”²⁰¹ Los productores nacionales no tuvieron la capacidad competitiva suficiente como para hacer frente a la oferta extranjera en el mercado interno, a pesar de las políticas proteccionistas.

A lo anterior hay que sumar que en las industrias en que eran poco importantes los mercados extranjeros o la competencia exterior, la escasez de materiales o la ineficacia de los ferrocarriles impidieron el uso pleno de la capacidad adquirida por la industria. Así como el alza en el costo de los bienes de capital importados y las devaluaciones del peso en 1948 y 1949. Todo ello desalentó temporalmente las nuevas inversiones industriales y se tuvo que recurrir de nuevo al uso intensivo del equipo existente.

No obstante, Ortiz Mena y Urquidi explican que México sí experimentó un aumento del ingreso nacional durante un periodo más o menos prolongado, de 1939 a 1950, y que se explica por el aumento de la capacidad productiva y un mayor uso de equipo técnico. Los datos ofrecidos en su texto indican que:

La producción subió en casi todos los sectores de la economía... entre 8 y 11% anualmente en el comercio y otros servicios, en la industria y en la pesca; del 5 a 7% por año en las comunicaciones y transportes, en la agricultura, en la industria de energía eléctrica, en la petrolera y en los servicios gubernamentales. En la edificación y construcción y en la ganadería los incrementos fueron más moderados. Por otro lado, la minería fue el único sector en que disminuyó la producción.²⁰²

A esto hay que sumar la elevación de los niveles de vida de los obreros industriales y de los trabajadores del campo en las nuevas regiones agrícolas, pues pasaron de las antiguas tierras a las nuevas regiones en desarrollo o al comercio y a la industria. Con todo ello se elevó el nivel medio de vida en México, a pesar de que no fue perceptible esta mejoría en las zonas antiguas o en los trabajadores industriales como grupo. Este quizá sea el origen de la crisis o la falla inicial del intervencionismo mexicano pues, a pesar de ofrecer beneficios y una ampliación en la estructura de oportunidades a la clase trabajadora, una buena parte de la población quedó fuera de este sistema,

²⁰⁰ Sanford Mosk, “La Revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 2-III, México (1951): 13.

²⁰¹ *Ídem*.

²⁰² Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, “Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior”, *El Trimestre Económico* 3-IV, México (julio-septiembre 1952): 15.

por lo que las desventajas que a largo plazo se observaron mostraron la deficiencia del Estado para ampliar la base social de los programas de inversión, industrialización y mejoras técnicas.

Víctor Urquidí y Ortiz Mena explican lo anterior del siguiente modo: “La relación entre la inversión y la producción fue menos favorable en el periodo 1946-1950, y el crecimiento del producto territorial resultó más lento, porque la capacidad excedente se había reducido mucho o había desaparecido en la mayoría de los sectores hacia 1946.”.²⁰³ Otro factor que alentó la producción y el ingreso nacionales fue el aumento de la competencia por parte de los países industriales, pero también porque los servicios públicos y otras actividades no tenían la capacidad necesaria para aumentar su producción. Al finalizar la Guerra, la producción de la mayoría de las industrias llegó casi al máximo de su capacidad y comenzó el tiempo de la escasez, tanto de energía eléctrica y combustible, como de servicios ferroviarios.

Una característica con la que se identificaron la mayoría de las economías latinoamericanas de la posguerra, fue que se dedicaban mayormente a la producción primaria y que dependían en buena medida de los mercados extranjeros, muchos de los productos nacionales sólo implicaban ganancias si podían ser comercializados en el exterior. En periodos de depresión económica, los países periféricos se ven seriamente afectados debido a que disminuye su entrada de divisas, así como de exportaciones, y eso fue lo que ocurrió en 1930.

Sanford Mosk explica que el proceso de industrialización en cada país se vivió de diferente manera, desde luego por las circunstancias tan variadas, pero también porque los grupos económico-políticos se formaron y reaccionaron de distinto modo en cada lugar. En el caso particular de México, un “Nuevo Grupo” surgió y se consolidó “...Hasta bien entrada la Segunda Guerra Mundial...”.²⁰⁴ De acuerdo con el texto, este “Nuevo Grupo” se compuso especialmente de propietarios de pequeñas unidades industriales que se consideraban novedosas, pequeñas y de origen reciente con una especial característica: su capital era mexicano.

El “Nuevo Grupo” estuvo representado por la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA), la cual buscó el fortalecimiento del mercado interno y exigir del gobierno las condiciones necesarias para ello. Las industrias afiliadas a dicha Cámara fueron: el hierro y el acero, la cerveza, el trabajo, los productos alimenticios y el cemento. No obstante, tales industrias sólo tenían relevancia organizadas como un todo, porque individualmente representaban una pequeña fracción de la producción nacional, además de ser nuevas. Al “Nuevo Grupo” se le recuerda por su desconfianza hacia los Estados Unidos y su intención declarada de elevar el nivel de vida de los mexicanos, pues tenía un fuerte sello nacionalista.

²⁰³ *Ibid.*, p. 16.

²⁰⁴ Sanford Mosk, “La Revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 2-III, México (1951): 30.

Por otra parte se encuentra el resto de los industriales mexicanos, quienes no se constituyeron como un cuerpo unificado pero los identificaba su oposición al “Nuevo Grupo” y no tenían un programa económico en conjunto. Parece que la situación de los empresarios en México, en la década de los años cuarenta, iniciaba el cambio en relación al periodo inmediatamente posrevolucionario. Cabe recordar que durante las primeras tres décadas del siglo XX, el Estado fue el empresario por excelencia; es decir, no existió como tal una clase económica capaz de construir hegemonía política y consolidar el capitalismo, por ello el Estado tuvo que cumplir con esa función, pero la creación del “Nuevo Grupo” fue un intento por constituirlo.

Para la mitad del siglo XX era claro que las condiciones habían cambiado, Mosk comenta que, además de las industrias ya señaladas como parte del “Nuevo Grupo”, existieron: 1) industrias que eran importantes en la economía mexicana antes de la Segunda Guerra Mundial; 2) algunas grandes empresas industriales relacionadas con compañías o capital americano, y 3) antiguas industrias manuales y en pequeña escala que producían artículos de consumo local.²⁰⁵

Ahora bien, como se sabe es difícil disociar la economía de la política, especialmente el actuar de los empresarios es una de las acciones que más relacionadas está con la política, porque son muchos los intereses de grupo los que están involucrados. Como se ha podido observar, los empresarios mexicanos estuvieron “divididos” en dos grandes asociaciones, aunque no tuvieran un nombre oficial como tal (el “Nuevo Grupo” y los demás industriales), y las tres cuestiones centrales en las que diferían eran:

1. **Política obrera:** en lo relacionado con las negociaciones con los sindicatos, el “Nuevo Grupo” buscó la cooperación de la mano de obra organizada para conseguir el desarrollo económico del país, así como el aumento de la productividad. Mientras que los industriales más antiguos de México tuvieron una política hostil hacia el sindicalismo.
2. **El papel del Gobierno en el ámbito económico:** el “Nuevo Grupo” consideró al Gobierno un aliado necesario para desarrollar las incipientes industrias en México, no estaban a favor de la tradicional intervención estatal sino de la participación informada del Gobierno. Por su parte, los miembros de la Confederación Patronal se manifestaron en contra de la intervención estatal que excediera las medidas específicas favorables a sus industrias, como la exención de aranceles, dice Mosk “En el fondo, desconfían y temen al Gobierno, lo que se explica principalmente por tres rasgos de la política

²⁰⁵ *Ibid.* p. 31.

gubernamental posterior a la iniciación de la Revolución mexicana, a saber, la legislación obrera, las leyes agrarias y la expropiación de las compañías petroleras extranjeras.”²⁰⁶

3. **Los intereses económicos norteamericanos:** el “Nuevo Grupo” fue abiertamente hostil a la intervención en México de los industriales norteamericanos.

En este sentido, las políticas proteccionistas en México fueron criticadas y cuestionadas por algunos economistas nacionales, porque se aplicaron sin hacer ningún estudio de las industrias en cuestión y no todas eran lo suficientemente productivas como para satisfacer al mercado interno.

La medida protectora más importante de la administración de Alemán se observó en 1947: dos decretos, el primero disponía una ampliación del control directo sobre las importaciones y el segundo establecía aumentos en varios impuestos aduanales. La justificación de esta medida se encuentra en la necesidad de proteger las reservas monetarias de México luego de la merma que sufrían por el excedente de importaciones sobre exportaciones, cada vez la balanza comercial se inclinaba más hacia las importaciones, de modo que las reservas de oro y dólares comenzaron a bajar. “De casi 350 millones de dólares a que ascendían al finalizar la guerra, disminuyeron aprox. A 200 millones en julio de 1947, una reducción de casi 40% en menos de dos años; esta rápida disminución fue considerada lo suficientemente alarmante para justificar las nuevas medidas de control de comercio.”²⁰⁷

A juicio de Mosk, las medidas tomadas profundizaron el proteccionismo estatal y las principales implicaciones fueron con respecto a diversos rubros. Por ejemplo, en cuanto al “Control directo a las importaciones” se emitió un decreto en 1944 a través del cual se establecía un sistema de permisos a la importación nuevo e independiente, se autorizaba al Secretario de Hacienda a formular la lista de mercancías para las cuales era necesario obtener permisos de importación. Dicha decisión unilateral se tomó bajo la ley que concedía poderes extraordinarios por la emergencia de la guerra, pero ese poder extraordinario se extendió hasta después de terminada la misma.

Los Gobiernos de Ávila Camacho en adelante tuvieron que esforzarse por recobrar la confianza de los inversionistas extranjeros, luego de las políticas cardenistas. Además se renegociaron las deudas y se contrajeron unas nuevas para el financiamiento de la industrialización, aunque -como ya se ha comentado- la mayor parte de las inversiones nacionales se hicieron con dinero mexicano. La política de Alemán sobre inversión extranjera fue continuación de la de Ávila

²⁰⁶ Sanford Mosk, “La Revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 2-III, México (1951): 36.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 66.

Camacho, promovió la entrada de capital extranjero pero con las debidas garantías. Alemán visitó Estados Unidos para promover la participación del capital norteamericano en México.

Además, se creó la Comisión México-Norteamericana de Cooperación Económica por parte de los presidentes Ávila Camacho y Roosevelt en 1943, cuyo objetivo primordial fue ayudar a resolver los problemas económicos consecuencia de la guerra y mantener la corriente de materiales estratégicos mexicanos necesarios para el esfuerzo bélico.

Otro ejemplo de las medidas adoptadas por el Gobierno fue la creación del Instituto Politécnico Nacional en 1936, fortalecido y ampliado por Ávila Camacho, institución académica en la que se introdujeron novedosos planes y programas de estudio, especialmente en química industrial. Y en consonancia con esa medida, en 1941 el Presidente estableció la formación de un fondo para impulsar el progreso industrial en México en tres líneas: ayudar a las nuevas industrias cuya viabilidad económica estuviera asegurada, ayudar a las firmas existentes a ampliar o reorganizar sus plantas y hacer una investigación de los recursos y posibilidades industriales de México. La comisión directora de dicho fondo estaría fundamentalmente compuesta por funcionarios del Banco de México. Además, en 1944 se creó la Comisión Federal de Fomento Industrial, cuya tarea central era promover las industrias que los inversionistas privados no hubieran establecido y que fueran necesarias para un desarrollo industrial completo y racional en México.²⁰⁸

Todo lo anterior fue posible porque se contó con la Ley de Saturación Industrial, que fue un “instrumento poderoso” para influir sobre el desarrollo industrial que impedía la entrada de nuevas empresas a cualquier rama industrial, su base legal se encuentra en el artículo 28 constitucional y la Ley de Monopolios. Además, dicha Ley estuvo reforzada con la Ley básica que regulaba los impuestos, la cual seguía vigente aún hasta 1951 a pesar de haber entrado en vigor en 1930. En esta Ley los impuestos más elevados gravan los productos agrícolas y comestibles que compiten con la producción nacional, se aplicaban impuestos relativamente altos a los artículos manufacturados que pueden producirse en México y a los artículos de lujo. Los impuestos moderados gravaron las materias primas, la maquinaria y el equipo que no se producen en México pero que son necesarios para las plantas industriales nacionales. También se permitió la libre entrada de mercancías de primera necesidad, material y equipo minero, artículos para construcción y reparación de barcos y materiales empleados por los gobiernos federales y estatales.²⁰⁹

Las industrias consideradas más importantes por el impacto económico reportado y por la atención dada por el Estado en virtud de la satisfacción del consumo en la sociedad, fueron la

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 80.

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 60-61.

manufactura de algodón, la manufactura de lana, la manufactura de artisela (hilo de algodón), la industria siderúrgica, los productos químicos, la industria del cemento, la industria del papel, las emparadoras, la industria azucarera, la industria eléctrica, la fabricación de productos metálicos y los envases de hojalata y aluminio.

Es curioso que, en buena medida, la industrialización en México durante su periodo nacionalista haya estado apoyada por el capital privado norteamericano. Sin embargo, dicha participación estuvo muy vigilada y no era aceptable que las acciones de las diversas empresas estuvieran mayoritariamente en manos extranjeras. Tanto las firmas nacionales como el propio gobierno mexicano tomaron medidas para contrarrestar la influencia y la penetración económica, sobre todo norteamericana.

Para conocer el papel del gobierno en este sentido, Sanford Mosk estudia la aplicación real de la Ley de Exención de Impuestos -recurso legal para fomentar la expansión industrial- de 1940 a 1946. Una de las conclusiones a las que llega el autor es que la ley ha sido "...administrada de una manera imprecisa y casual, y que no ha habido un criterio para normar las decisiones."²¹⁰ Las industrias que más beneficios recibieron de esta ley fueron las de artefactos metálicos y las de productos químicos, las cuales florecieron por las condiciones bélicas. Cada industria representó en el mencionado periodo el 30% y el 22%, respectivamente, del número total de empresas en México. Por otra parte, las empresas menos beneficiadas con la exención del pago de impuestos fueron las de textiles, de materiales de construcción, de vestuario y tocador, de madera y muebles, de cerámica y vidrio, de artes gráficas, fotografía y cinematografía, así como las de joyería, objetos de arte e instrumentos de precisión.

En relación a los principales problemas que enfrentó la industrialización en México, Mosk los estudia dividiéndolos en distintos rubros, el primero en abordar es el mercado interno, cuyo crecimiento depende directamente del aumento poblacional. Cabe señalar que para 1940 el censo registró 19.7 millones de habitantes, 3 millones más que el censo de 1930²¹¹; no obstante, la diversificación social, la creciente migración del campo a la ciudad y los distintos hábitos de consumo que tenía la población incentivaron más unas industrias que otras. Por ejemplo, la industria textil creció en tanto que la demanda de vestido aumentó, pero la industria del calzado, todavía en 1940 no llegaba ni a la mitad de la población dado que, según datos del censo de 1940, sólo el 48% de los mexicanos usaba zapatos.²¹²

El otro problema es el de "capital y crédito", a través de tres elementos:

²¹⁰ *Ibid.*, p. 151.

²¹¹ *Ibid.*, p. 159.

²¹² *Ibid.*, p. 160.

1. **Hábitos individuales de inversión:** Mosk parte del hecho de que sólo un sector muy pequeño de la población total puede ahorrar. Persiste la inversión en propiedades raíces, especialmente en el Distrito Federal debido al crecimiento de la población. Así como la tendencia a “atesorar”, característica propia de los países no industrializados²¹³, lo cual limita las inversiones privadas.
2. **La actitud de las instituciones que reciben los ahorros, especialmente los bancos, respecto a los préstamos e inversiones:** En México existieron tres clases de bancos privados: los de depósito, las sociedades financieras y los de ahorro. Los cuales tuvieron la capacidad para hacer inversiones tanto en valores privados como públicos, a pesar de que la ley hacia el mercado de dinero limitaba sus inversiones en acciones, bonos e hipotecas a un 20% máximo de su pasivo a la vista y a plazo, porque se privilegió la liquidez.
3. **Las operaciones de los bancos oficiales en el campo del financiamiento industrial: la Nacional Financiera y el Banco de México:** La Nacional Financiera fue la institución más importante dedicada a financiar la industria, aunque se trató de una institución independiente, en la vía de los hechos fue un instrumento del Gobierno mexicano. Cuando se creó dicho organismo se le plantearon tareas como la creación de un mercado interno y de un mercado de valores para los bonos y acciones de las compañías privadas pero, a partir de 1941, después de que Ávila Camacho hizo de la industrialización la clave de la política económica, la Nacional Financiera se reorganizó y se convirtió principalmente en un banco de inversión, para ello se le hizo una nueva Ley orgánica que le permitió conceder préstamos garantizados a las sociedades financieras. Por su parte, el Banco de México fue y sigue siendo la columna vertebral de la estructura económica de México, su política, durante el intervencionismo, fue la política del Gobierno a través de del Secretario de Hacienda. El Banco central invirtió donde otros no lo hicieron, en el campo industrial.

Cabe señalar que dentro del análisis de Mosk no se incluyen características contemporáneas del capitalismo, tales como el imperialismo, el colonialismo y el “semicolonialismo”, así como la existencia del capital financiero monopolista. La omisión de estos conceptos tiene más repercusiones que las teóricas, se olvida que lo político y lo económico son inseparables y que los países de la periferia carecen de una independencia política real.

²¹³ *Ibid.*, p. 178.

Pero lo que Mosk sí hace es destacar la ola de nacionalismo industrializador que se observa en diversos países. Esto, analizado a la luz del marco teórico que sigue la presente investigación, está relacionado precisamente con la nueva forma estatal (intervencionista) que, para ser funcional y encontrar legitimidad, se valió, entre otros elementos, de un factor ideológico como el nacionalismo. En el caso de México, fue una doctrina muy *ad hoc* luego de la culminación de un proceso revolucionario que impuso la necesidad de cohesión social y de estructura en las relaciones sociales. El nacionalismo tuvo varias funciones, además de la de incentivar un necesario y urgente mercado interno.

La nueva industria mexicana, tal como se apuntó arriba, estuvo impulsada por lo que él llama el “Nuevo Grupo”, formado por los miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, principalmente. Dicho grupo fue el “abanderado del nacionalismo industrializador”, lo cual podría interpretarse como un grupo que se opuso a las inversiones extranjeras en la industria mexicana y que buscaba el proteccionismo industrial y arancelario por parte del Estado, con la finalidad de conseguir independencia económica con respecto a otros países.

Sin embargo, no todos los miembros de la Confederación de Cámaras Industriales estaban trabajando en el mismo sentido que el “Nuevo Grupo”, hubo quienes apoyaban a empresas extranjeras que, prácticamente, dominaban ciertas áreas industriales como la minería (*American smelting and Fenining Co*), la generación y distribución de energía eléctrica (*Mexican Light and Power Co* y otras), y que están claramente afiliadas a intereses extranjeros, éstos miembros eran mayoría en dicha Confederación.²¹⁴

Mosk concluye que el sector de las industrias más modernas en México comenzó a ser controlado progresivamente por la banca, la cual domina el comercio en grande y maneja también a la Confederación de Cámaras de Comercio. Como se ve, este grupo de poder adquirió gran influencia en la vida política, sustentada siempre en su poderío económico. No obstante, habría que decir que fue precisamente el hecho de que este poderoso grupo económico-político haya favorecido a los intereses extranjeros antes que a los nacionales, una de las causas que impidieron la formación de una verdadera burguesía nacional, es decir, no se consolidó una clase económica que impulsara el desarrollo nacional del capitalismo, sino que de las ganancias de lo producido poco se quedaba en el país.²¹⁵ Este es un ejemplo que ilustra lo que Manuel Villa explica en *El archipiélago mexicano*, al

²¹⁴ Sanford Mosk, “La Revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 2-III, México (1951): 8.

²¹⁵ De hecho, este fue un problema que prevaleció (prevalece) en México dada su condición de dependencia y su herencia colonial. Durante el porfiriato, el capitalismo se introdujo y se comenzó a desplegar en México pero, más precisamente, se “importó”, pues el 77% de los capitales totales de las 170 sociedades anónimas que existieron eran extranjeros. Lo cual implicó que no se desarrollara una burguesía nacional, básicamente, por dos razones: primero, porque sólo el 23% de los

señalar que la clase rica del país fue fundamentalmente usufructuaria de la riqueza nacional y no productora de la misma.

Ahora bien, el momento crucial fue 1949, año en el que se establecieron restricciones a la importación y se devaluó el peso, con lo que se reanimó la producción industrial, de ahí en adelante se llevaron a cabo ingentes obras públicas y se generaron mecanismos de inversión y mejoramiento productivo, tal como ya se ha explicado en otras partes de esta investigación.

Otro dato interesante, que refuerza lo argumentado en el apartado anterior de esta investigación, es que la mayor parte de la inversión realizada en México, entre 1939 y 1950, se hizo con ahorros internos, “...y sólo una pequeña cantidad, medida por el aumento de las obligaciones exteriores de México, con recursos del exterior”²¹⁶, a todo ello contribuyeron las importantes reservas monetarias. Los autores encontraron que “... el 89% del financiamiento de la inversión en México, durante el periodo 1939-1950, provino de ahorros internos y sólo el 4% de obligaciones a largo plazo con el exterior (las obligaciones a corto plazo no variaron)”.²¹⁷

Mención aparte merece el comportamiento de la industria petrolera, pues el punto de inflexión se encuentra en la nacionalización de la industria petrolera de 1938, con la consecuente reorientación de la producción hacia el mercado interno, aunada a una importante política de inversión estatal. “Las refinerías absorbieron la mayor parte de las inversiones de Pemex en los años 1945-1948, y la capacidad de refinación se elevó en un 91%, de 117 500 barriles por día de trabajo en 1938 a 224 mil barriles en 1950...”.²¹⁸ Curioso es que, a pesar de los apoyos estatales, la industria del petróleo y sus derivados se incorporaron con cierto retraso al movimiento general de expansión, pues fue hasta 1944 cuando la producción de crudo comenzó su ascenso. Veamos la cita siguiente: “La producción de crudos se eleva de 5 y medio millones de metros cúbicos en 1943 a casi nueve millones en 1948 y la de derivados de 7 a 10.5 millones...”.²¹⁹ Este crecimiento se explica por un

capitales eran mexicanos y, segundo, porque sólo el 9% de ese total provenía de la iniciativa privada y el resto era del sector público. Consultar José Luis Ceceña, *Op., Cit.*, p. 180. Aunque la inversión nacional mayor estaba ubicada en el sector agrícola, con la peculiaridad de que esas inversiones se ubicaban en las haciendas. Además, los pocos empresarios mexicanos que había, quedaron subordinados a los intereses extranjeros; pero se puede decir lo mismo del gobierno, ya que “...un buen número de gobernadores de los estados, miembros del Congreso y representantes de la burguesía, que participaban en empresas extranjeras y que tenían también inversiones en negocios bancarios, industriales, mineros, comerciales, etc., a la vez eran grandes latifundistas.”. José Luis Ceceña, *Op., Cit.*, p. 195. Una consecuencia de lo mencionado previamente es que se incentivó la formación y proliferación de los latifundios, pero los latifundistas no formaron una clase separada con intereses distintos a los de las sociedades anónimas porque, al mismo tiempo, participaban en la banca, la minería, la industria, el comercio. Se trató, de acuerdo con Ceceña, de un latifundismo no feudal. Una de las conclusiones más interesantes a las que arriba este autor y que, tal vez comparte con Katz en su estudio acerca de los grupos y clases sociales durante la Revolución, es que este movimiento armado fue un movimiento popular y de la pequeña y mediana burguesía mexicana en contra del dominio extranjero y el latifundismo.

²¹⁶ Sanford Mosk, “La Revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México 2-III*, México (1951): 22.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 60-61.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 49.

²¹⁹ *Ibid.*, pp. 23-24.

conjunto de circunstancias que produjo la expropiación petrolera de 1938, es decir, la reestructuración de la industria, el descubrimiento de nuevos yacimientos y la necesaria incorporación de nueva tecnología.

Por otra parte, en torno a la “Energía eléctrica”, Ortiz Mena y Urquidí comentan que después de una gran escasez de este servicio, que prevaleció hasta 1943, comenzaron los trabajos para ampliar la capacidad de generación eléctrica de consumo social, incluso, aumentó la producción para el consumo de las propias industrias. Para entonces existían empresas gubernamentales y privadas encargadas de ofrecer este servicio y, en conjunto, aumentaron sus inversiones anuales de 16 millones de pesos en 1943 a 314 millones de pesos en 1950.²²⁰ Tales empresas eran la Comisión Federal de Electricidad y la Nueva Compañía Eléctrica Chapala (que estaba bajo el control de la Comisión), mientras que las empresas privadas de propiedad extranjera eran la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza y la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, las cuales, en conjunto, lograron el 84% del incremento en la capacidad de las empresas mexicanas de servicios públicos entre 1944 y 1950. El desarrollo e impacto económico de esta industria merece un estudio propio, por lo que, para efectos de esta investigación, sólo se mencionó como un elemento indispensable en la consolidación del intervencionismo estatal. Hoy día, el tema de la industria energética es crucial y parte de su importancia será expuesta en el cuarto capítulo del presente trabajo.

3.5 Consecuencias políticas y sociales del intervencionismo económico

Este tema es fundamental para comprender los elementos que dieron soporte político al intervencionismo estatal. La industrialización en México dio paso a la composición de una clase trabajadora que se organizó gremialmente dentro del partido político hegemónico. Es decir, hay una relación directa entre la fuerza obrera organizada (aunque sea corporativamente) de México con las políticas de industrialización. Un ejemplo emblemático de ello es la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que apoyó plenamente el principio general de que el país tendría que ser una nación industrializada. Cabe señalar que los principios generales del programa “cetemista” en relación a la industrialización son idénticos a los que sostuvieron los principales sindicatos latinoamericanos. Según Mosk “Esta identidad puede observarse comparando las resoluciones adoptadas por el CTAL (Congreso de la Confederación de Trabajadores de América Latina) de

²²⁰ Raúl Ortiz Mena, Victor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, “Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior”, *El Trimestre Económico* 3-IV, México (julio-septiembre 1952): 57.

1944, con la declaración de principios aprobada en diversas convenciones de la CTM o con los discursos de los dirigentes de la CTM...”.²²¹

Cuando se dice que el segundo brazo de apoyo que sostuvo al Régimen priista y, en términos de esta investigación, las fuentes de legitimidad del intervencionismo en México, fueron los obreros organizados políticamente (el primero fue el campesinado organizado), nos referimos precisamente a los altos niveles de organización o coordinación que existieron entre los empresarios, especialmente entre los industriales del “Nuevo Grupo”, los trabajadores -a través de los sindicatos y, especialmente, de sus líderes- y el gobierno. Aunque la armónica relación del cardenismo no se repitió como tal, sus sucesores, al menos en los tiempos de Vicente Lombardo Toledano, respetaron hasta cierto punto las conquistas laborales obtenidas por medio de la lucha, corporativizada y clientelar, sindical. Veamos un fragmento de una declaración “cetemista”:

La Confederación de Trabajadores de México luchará junto a los industriales y a los comerciantes y con ellos, en un frente nacional sólido y sincero, por la protección arancelaria de nuestras industrias; pero a condición de que esa garantía no represente estancamiento de la industria ni encarecimiento permanente de los productos y de que no contribuya a elevar el costo de la vida.²²²

Lo que atinadamente explica Sanford Mosk es que tanto industriales como trabajadores y gobierno coincidían en que la industrialización mexicana era el medio para elevar los niveles de vida del pueblo y la independencia económica de la nación. Este último punto es sustancial porque la dependencia política y, desde luego, el ejercicio pleno de la soberanía, necesita un sustento material, y ese sólo lo da la autonomía económica. En torno a la inversión extranjera se sostuvieron cuatro posiciones:

1) El capital extranjero es necesario en México porque el ahorro nacional es inadecuado para llenar las necesidades de un amplio programa de desarrollo; pero sólo debe permitirse que entre al país de acuerdo con las condiciones fijadas por la nación mexicana. 2) No debe permitirse que caigan en poder de los intereses extranjeros las industrias consideradas como fundamentales para la economía nacional. 3) La inversión extranjera debe realizarse en combinación con el capital nacional y canalizarse hacia los campos en que satisfaga las necesidades económicas más urgentes del país. 4) Deben limitarse las utilidades que las compañías extranjeras pueden sacar de México; debe ser legalmente obligatorio que reinviertan la mayoría de sus utilidades netas en actividades productivas en México.²²³

²²¹ Sanford Mosk, “La Revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 2-III, México (1951): 83.

²²² *Ibid.*, p. 85.

²²³ *Ídem.*

Esta “muestra de nacionalismo” es, en realidad, una de las expresiones más claras de cómo operó el intervencionismo en México a través de la construcción y defensa de una economía protegida. La participación de la iniciativa privada extranjera nunca estuvo prohibida explícita ni tajantemente, pero hubo un conjunto de restricciones que antepusieron frente a todo el interés nacional. Por otro lado, es muy interesante que una de las ideas que animó la lucha obrera fuera la continuidad de la Revolución a través de la industrialización, es decir, que así como durante las primeras tres décadas del Régimen posrevolucionario el acento estuvo en la Reforma Agraria, como una deuda con los campesinos, así había llegado el tiempo de la industrialización como una deuda a pagar a la clase trabajadora.

No es el propósito de este trabajo realizar un análisis de las condiciones laborales y del desarrollo de la lucha obrera en la historia de México, pero es importante señalar que mucho se ha discutido en torno a la naturaleza de la propia lucha obrera, pues tal parece que la organización sindical autónoma y democrática no fue una de sus conquistas, sino que, en buena medida, las masas obreras organizadas fueron consideradas como grandes clientelas políticas que actuaban, muchas veces, de acuerdo a los arreglos políticos entre patrones y líderes sindicales. En concreto, a pesar de que pudo haber discrepancias entre trabajadores e industriales, en lo fundamental tanto la CTM como el “Nuevo Grupo” propiciaron el despliegue del intervencionismo en México e, incluso, exigieron la protección del Estado.

Como último aspecto a considerar, las transformaciones económicas y políticas que experimentó el Estado mexicano produjeron una serie de modificaciones en el espectro social, desde luego que inicialmente se trató de un cambio en las actividades económicas, pero la composición social y demográfica se vio afectada por la industrialización. De manera que para 1953 la estructura de la población mexicana era como sigue:

- Población rural (479 074 personas).
- Población semirrústica (9 591 752 personas).
- Población urbana, proletarios (2 239 082 personas)
- Población urbana, burguesía y clase media (15 160 369).
- Total: 15 160 369.

Datos de alfabetización:

- No saben leer ni escribir: 2 992 026.

- No saben leer ni escribir, por ser niños menores de doce años: 4 777 812.
- Se ignora: 45 417.
- Adultos que no saben leer ni escribir: 7 345 114 (pp. 127-128).

De acuerdo con José Covarrubias sólo el 20% de la población del país tiene que ver con la política, son los empleados públicos y privados, el ejército, el clero, los comerciantes, los terratenientes y propietarios, los sirvientes y un pequeño grupo de artesanos y obreros industriales. Dicha población no contempla a los productores del país, sino que son las fracciones consumidoras, burocráticas e intelectuales. El otro 80% de la población:

... lo constituye una masa inerte políticamente, formada por todo el proletariado rural y minero de la República, que es incapaz de dar otra reacción que la revolucionaria puramente destructiva, y hasta por una parte considerable del proletariado urbano que procede del campo y que sufre las consecuencias de su bajo nivel intelectual.²²⁴

Estas apreciaciones me llevan a considerar uno de los elementos constitutivos del sistema político mexicano a través del cual el Estado dio cierto ordenamiento a la lucha política, me refiero al corporativismo. Es decir, dentro de ese 80% que menciona el autor, ubico a los obreros y a los campesinos agremiados a diversos sindicatos que, si bien es cierto que con poca autonomía, participaron en la vida política nacional. Por lo que no estaría de acuerdo con el autor de que eran masas inertes políticamente.

Por otra parte, producto y a la par de las transformaciones económicas y políticas que se produjeron en México durante la primera mitad del siglo XX, los fenómenos de orden social se iniciaron o se profundizaron, tal es el caso de la migración, asunto que fue poco estudiado en su momento pero del que se ocupó el Presidente norteamericano Harry S. Truman, al encomendar un estudio a Lyle Saunders y Olen E. Leonard sobre los mexicanos que iban a trabajar al Bajo Valle del Río Grande de Texas. Fue así como el “Grupo de Estudio de la Población de habla Española” planeó y desarrolló un proyecto de investigación destinado a suministrar datos reales sobre los inmigrantes en el Bajo Valle del Río Grande de Texas, cuyo principal objetivo fue estimar el número y características de los “espaldas mojadas” en el Valle, sobre todo en la época de la pizca del algodón.

En ese sentido, más de 100 mil trabajadores sin documentación legal se hallaban en los distritos de Hidalgo, Cameron y Willacy en julio de 1950. Diariamente, cerca de 10 mil pacas de algodón se pizcaban y se requería para al menos 100 mil pizcadores. Es probable que en cualquier época, según la estación y las oportunidades de trabajo, en los distritos mencionados del Valle se

²²⁴ José Covarrubias, “La trascendencia política de la Reforma Agraria”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 3-V (julio-septiembre 1953): 129.

contabilizaran de 15 a 125 trabajadores mexicanos, pero faltaría por revisar datos de los demás estados fronterizos.²²⁵

Finalmente, del trabajo de Saunders se extrae que, en la mayoría de los casos, se trataba de adultos del sexo masculino de 18 a 30 años, casi todos casados con uno o más hijos, la mayoría provenientes de las regiones del centro y del Sur de México, como Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Michoacán. Los trabajadores eran peones agrícolas en México y llegaban al Valle por la idea difundida de que ahí había posibilidades de ganar dinero rápidamente. El estudio concluyó que la relación entre los “espaldas mojadas” y los nativos del Valle era económica casi estrictamente, salvo que los mexicanos enviaran a sus hijos a las escuelas públicas. Para los empleadores norteamericanos las consecuencias eran positivas porque se aprovechaban del trabajo a bajo costo. En este sentido, México mantuvo una doble posición respecto a los “espaldas mojadas”; por un lado, una posición oficial y otra no formal. La formal se opone a la emigración argumentando que el país necesitaba trabajadores. Por otro lado, se ignoraba la emigración o se le fomentaba por la vía de los hechos, al no satisfacer las demandas sociales y orillar a los trabajadores a abandonar sus tierras y su país. En la actualidad, el problema migratorio se ha agudizado de tal manera que, aunque el criterio económico sigue siendo central, existen muchas causas que lo originan y son diversas y múltiples las circunstancias que lo reproducen. Todo ello excede por mucho a los objetivos de este trabajo, pero era necesario mencionarlo para efectos del análisis.

3.6 Consecuencias políticas y sociales del intervencionismo económico

En esta sección señalo los aspectos políticos y sociales del intervencionismo en México. Por un lado, la vigorosa actividad económica del Estado, no sólo por medio del impulso a la industrialización y los bancos que financiaron la producción nacional mejorándola y diversificándola, sino a través de la creación de importantes empresas paraestatales en ámbitos que, de acuerdo con Michael Mann, son centrales en la construcción de los Estados, como los de la comunicación, infraestructura y la industria petrolera, en tanto que es una de las principales fuentes de ingresos del país. Y, por el otro lado, la fortaleza de la institución presidencial y las relaciones clientelares y corporativas con la clase trabajadora están estrechamente relacionados porque se sostuvieron mutuamente al hacer del voto corporativo uno de los principales instrumentos de “legitimación” de la clase gobernante.

La industrialización en México generó una clase trabajadora que se organizó gremialmente dentro del partido político hegemónico. Es decir, durante este periodo se ubica una relación directa

²²⁵ *Ibid.*, p. 53.

entre la fuerza obrera organizada (aunque sea corporativamente) de México y las políticas de industrialización impulsadas desde el Estado. Un ejemplo emblemático de ello es la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que apoyó plenamente el principio general de que el país tendría que ser una nación industrializada. Cabe señalar que los principios generales del programa “cetemista” en relación a la industrialización son idénticos a los que sostuvieron los principales sindicatos latinoamericanos. Según Mosk “Esta identidad puede observarse comparando las resoluciones adoptadas por el Congreso de la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL) de 1944, con la declaración de principios aprobada en diversas convenciones de la CTM o con los discursos de los dirigentes de la CTM...”.²²⁶

Cuando se dice que el segundo brazo de apoyo que sostuvo al Régimen priista y, en términos de esta investigación, las dos fuentes de legitimidad del intervencionismo en México, fueron los obreros organizados políticamente (el primero fue el campesinado organizado), nos referimos precisamente a los altos niveles de organización o coordinación que existió entre los empresarios, especialmente entre los industriales del “Nuevo Grupo”, los trabajadores –a través de los sindicatos y, especialmente, de sus líderes-, y el gobierno. Aunque la armónica relación del cardenismo no se repitió como tal, sus sucesores, al menos en los tiempos de Vicente Lombardo Toledano, respetaron hasta cierto punto las conquistas laborales obtenidas por medio de la lucha, corporativizada y clientelar, sindical.

Veamos, de nuevo, el siguiente fragmento de una declaración “cetemista”:

La Confederación de Trabajadores de México luchará junto a los industriales y a los comerciantes y con ellos, en un frente nacional sólido y sincero, por la protección arancelaria de nuestras industrias; pero a condición de que esa garantía no represente estancamiento de la industria ni encarecimiento permanente de los productos y de que no contribuya a elevar el costo de la vida.²²⁷

Tal parece que tanto industriales, como trabajadores y gobierno, coincidían en que la industrialización mexicana era el medio para elevar los niveles de vida del pueblo y la independencia económica de la nación. Este último punto es sustancial porque la dependencia política y, desde luego, el ejercicio pleno de la soberanía necesitan un sustento material, y ese sólo lo da la autonomía económica. En torno a la inversión extranjera se sostuvieron cuatro posiciones:

- 1) El capital extranjero es necesario en México porque el ahorro nacional es inadecuado para llenar las necesidades de un amplio programa de desarrollo; pero sólo debe permitirse que entre al país de acuerdo con las condiciones fijadas por la nación mexicana.
- 2) No debe

²²⁶ Sanford Mosk, “La Revolución industrial en México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 2-III, México (1951): 83.

²²⁷ *Ibid.*, p. 85.

permitirse que caigan en poder de los intereses extranjeros las industrias consideradas como fundamentales para la economía nacional. 3) La inversión extranjera debe realizarse en combinación con el capital nacional y canalizarse hacia los campos en que satisfaga las necesidades económicas más urgentes del país. 4) Deben limitarse las utilidades que las compañías extranjeras pueden sacar de México; debe ser legalmente obligatorio que reinviertan la mayoría de sus utilidades netas en actividades productivas en México.²²⁸

Esta “muestra de nacionalismo” es en realidad una de las expresiones más claras de cómo operó el intervencionismo en México, a través de la construcción y defensa de una economía protegida. La participación de la iniciativa privada extranjera nunca estuvo prohibida explícita ni tajantemente, pero hubo un conjunto de restricciones que antepusieron el interés nacional a todo. Por otro lado, es muy interesante que una de las ideas que animó la lucha obrera fue la continuidad de la Revolución a través de la industrialización, es decir, que así como en las primeras tres décadas del Régimen posrevolucionario el acento estuvo en la Reforma Agraria como una deuda con los campesinos, así había llegado el tiempo de la industrialización como una deuda a pagar con la clase trabajadora.

Además, se construyó una especie de pacto nacional popular que, más que ordenar la lucha político-electoral, configuró un conjunto de relaciones sociales que dieron cohesión, estabilidad e identidad a la nación, al menos durante el tiempo en que el sistema fue efectivo. En ese sentido, a continuación desarrollo un breve balance de la importancia de las empresas paraestatales que, a la luz de la historia política, fueron una de las pruebas más contundentes de la “Forma intervencionista” que adoptó el Estado mexicano y del medio a través del cual tejió redes de vinculación con los sindicatos de estas empresas. Asimismo, resalto las principales características de los periodos presidenciales que sentaron las bases para la construcción y la consolidación del intervencionismo.

3.6.1 Las empresas del Estado

La creación de empresas paraestatales se planteó como una estrategia de crecimiento económico que México siguió, igual que otros países periféricos. Para dilucidar este relevante tema me apoyo en un estudio realizado por William Patton en 1959, en el que, además de resaltar los aspectos económicos, se señala la importancia política de esta acción estatal. Comienzo diciendo que “Para el buen entendimiento del papel de la empresa gubernamental en la economía de México, es esencial saber que en Iberoamérica, generalmente, y en México en particular, el concepto filosófico general del Estado -sus atributos, sus funciones propias- difiere marcadamente del que prevalece en el sistema cultural angloamericano, fundado como está éste en el liberalismo político del siglo

²²⁸ *Ídem.*

XVIII.”²²⁹ Estas intuitivas observaciones manifiestan las transformaciones del capitalismo y su diferenciado impacto en cada país, de acuerdo con el lugar que ocupan en la estructura económica mundial (centro-periferia); así como las distintas tradiciones que acompañan el desarrollo de la vida socio-política. Me explico, en Estados Unidos, por ejemplo, ha existido la tradición de limitar la intromisión del gobierno en empresas económicas, excepto en casos especialmente justificados. Mientras que en México la situación es completamente inversa.

La urgencia de industrialización en nuestro país después del proceso de estabilización social y política que siguió a la Revolución, impuso la necesaria “...participación gubernamental [que] ha tomado las formas de creación de empresas públicas y la asunción de la dirección, promoción, protección y vigilancia generales sobre los sectores privados de la economía. El resultado general es, pues, una especie de sistema públicamente coordinado (y suplementado) de empresa privada...”,²³⁰ sin olvidar la participación privada para la construcción de un empresariado mexicano que contribuyera al crecimiento económico del país. De manera que hasta antes de 1940, los gobiernos posrevolucionarios se propusieron construir una economía nacional integrada y progresiva partiendo de una situación económica contradictoria que implicaba la coexistencia de tres sectores: la agricultura de subsistencia, las haciendas y los capitalistas pioneros, por llamarlos de alguna manera, porque iniciaron la implementación de nuevas prácticas productivas. Este periodo, como se podrá inferir, corresponde al de la aplicación de la Reforma Agraria, principalmente, cuyo diseño de políticas económicas y consecuencias políticas fueron descritas en otra parte de esta misma investigación, así como el recuento de leyes y disposiciones gubernamentales que fomentaron la industrialización, resaltando las funciones planificadoras, ordenadoras y organizadoras del Estado mexicano.

Existen datos demostrativos que revelan la estructura del Estado intervencionista, muchos de ellos ya se explicaron en un apartado anterior, ahora conviene resaltar que para 1947 el Poder Ejecutivo contaba con trece secretarías y dos departamentos, de los cuales siete tenían deberes y funciones con directa significación económica: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Departamento Agrario.

Ahora bien, como se ha mencionado previamente, el Estado en su “forma intervencionista” actúa prácticamente como empresario, por ello es que se crearon las empresas paraestatales que, en un principio estaban completamente administradas y controladas por el Estado; sin embargo, los

²²⁹ William Patton Galde Jr., “Las empresas gubernamentales descentralizadas”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de Mexico* I-XI, México (1959): 15.

²³⁰ *Ibid.*, p. 35.

problemas relacionados con el sistema crediticio, por ejemplo, se presentaron e hicieron cada vez más complicado el manejo de estas instituciones económicas. Así fue como, poco a poco, se liberaron del marco ordinario del Gobierno algunas de las empresas con la finalidad de hacer más eficaz su administración. Patton afirma que:

El establecimiento de empresas del Estado con un alto grado de autonomía daba al Gobierno el control directo necesario para la planeación y coordinación de la economía, pero, al mismo tiempo, el separar esa actividad de la compleja rutina burocrática oficial [...] producía la necesaria libertad de funcionamiento para que las empresas actuaran con ventaja en la cambiante situación de la economía.²³¹

Esta medida dio paso a una nueva forma de organizar la vida económica del país con la existencia de “organismos descentralizados” o “entidades públicas autónomas”, esta figura permitió a las empresas públicas funcionar libremente como tales, pero con la obligación de reportarse con el Gobierno y operar según los lineamientos establecidos por éste.

Lo que sucedió con las empresas también ocurrió con otras instancias que formaron parte de la estructura administrativa, tal es el caso de la Comisión del Valle del Papaloapan, que estaba organizada como una dependencia oficial autónoma, pero el Secretario de Recursos Hidráulicos ejercía sobre ella un control exclusivo porque designaba a la mayoría de sus miembros. Ejemplos similares son la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Federal de Electricidad, la Lotería Nacional o la Nacional Financiera, organismo que, como ya se explicó previamente, jugó un papel fundamental en el desarrollo industrial de México. En todos los casos, los organismos descentralizados se regían por políticas que establecía un consejo de directores designado por el Presidente de la República, algún ministro del gabinete o, excepcionalmente, por el Congreso. En resumen:

Los organismos descentralizados son, pues, cuerpos de naturaleza especializada, técnica, creados por el Estado mediante leyes del Congreso o del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades administrativas, para la creación de un servicio público o social, la explotación de recursos naturales o el aprovechamiento de recursos para beneficio público o social.²³²

Tales organismos estuvieron sujetos a un control centralizado por parte del Estado, primero casi de manera discrecional, pero después, en 1947, se aprobó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la que se dispuso el establecimiento de

²³¹ *Ibid.*, p. 48.

²³² *Ibid.*, p. 50.

una comisión de vigilancia general que procurara el funcionamiento administrativo adecuado de dichas instituciones.

3.6.2 Diversificación de las empresas paraestatales en México

Las empresas paraestatales fueron muchas y muy variadas, se encontraron tanto organismos de naturaleza reguladora como la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Seguros, la Comisión Nacional de Valores, etcétera; como cooperativas auspiciadas por el Gobierno, como la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios del Ingenio Emiliano Zapata, la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo o los Talleres Gráficos de la Nación. Pero las empresas del Gobierno que fueron parte fundamental de la economía nacional se dividen en cuatro ramos:

1. **La banca y las finanzas.** Instituciones a través de las cuales se buscó construir un sistema bancario estable y flexible con amplias funciones, cuyos beneficios (créditos principalmente) llegaran cada vez a más grupos económicos de la población. Aunque es preciso mencionar que durante su época de mayor operación hubo varios críticos que se manifestaron en contra de la existencia de tantas empresas del Gobierno. Frente a esto, el autor comenta que una de las principales críticas era en torno a la corrupción financiera y administrativa que se observó en muchas de esas entidades; no obstante, eran instituciones necesarias que desarrollaron actividades que no podían ser cubiertas por la iniciativa privada, entre otras cosas porque la banca privada limitaba los créditos agrícolas con tal de mantener su liquidez y cumplir con los requisitos de reserva que la ley les exigía.

Por otro lado, funcionarios públicos como Víctor Urquidi y Arturo Bueno cuestionaron la funcionalidad de estas instituciones, sobre todo en términos de la política de crédito agrícola que tendía a centralizar las operaciones de crédito en México, D.F.²³³ Sin contar con que la mayoría de los créditos otorgados no son recuperados, esta crítica era la más fuerte, porque el Gobierno seguía otorgando préstamos a sabiendas de que no recuperaría ese dinero, y de este modo no podrían prosperar las instituciones bancarias, a menos de que los beneficiarios recibieran capacitación para mejorar sus técnicas de producción, aumentar su margen de ganancias y poder subsanar sus deudas. De manera que las empresas bancarias gubernamentales representan no meras acumulaciones de poder financiero sino, en primer lugar, los recursos técnicos para enfrentarse a las situaciones técnicas, que en este caso son los problemas inherentes al fomento

²³³ *Ibid.*, p. 96.

económico en escala nacional, por lo que no se les puede exigir que cumplan con las funciones inherentes a las instituciones privadas. Finalmente, recordemos el catálogo tan amplio de instituciones bancarias del Estado: Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero S.A., Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Ejidal, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A, Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V., Banco Cinematográfico, S.A., Banco Nacional del Ejército y la Armada S.A. de C.V., Nacional Financiera, Nacional Monte de Piedad, y Aseguradora Mexicana S.A.

2. **El suministro de energía.** Dentro de las funciones estatales estratégicas se encuentra el suministro y la administración de la industria petrolera, por ser fundamental tanto para el desarrollo de la economía como para la satisfacción de las necesidades de la población. De esta manera, la expropiación de la industria en cuestión y las políticas implementadas en varios ramos de la economía nacional que dieron pauta a las empresas paraestatales estuvieron sustentadas en una nueva concepción de “propiedad” que va más allá del derecho de “usar y abusar”, y que contempla la correlación entre los derechos del individuo con el cumplimiento de sus deberes sociales. Inclusive, esta idea se ve claramente reflejada en la Constitución de 1917, en particular en el Art. 27. Por ejemplo, la creación de impuestos sobre el consumo interno, impuestos sobre la producción, renta anual y regalía anual como parte de un decreto fiscal emitido desde 1918 que obligaba a las empresas petroleras extranjeras. Sin embargo, estas restricciones no fueron suficientes para que la riqueza generada beneficiara abiertamente a la nación, mucho menos de manera inmediata repercutió en la vida de los trabajadores. De hecho, en buena medida, la crisis de la industria petrolera en México se desató por el conflicto obrero que, mayormente, se manifestó en 1936 y que actuó como detonante político para iniciar el proceso de expropiación. Aunque, de acuerdo con Patton “La disputa obrero-patronal era sólo la reclamación aparente; las verdaderas partes contendientes eran el Gobierno y los intereses extranjeros, o, en una perspectiva más amplia, el Gobierno y los propietarios de recursos naturales en general”.²³⁴ Esto significaría que el propio Gobierno alentó a los trabajadores para tener justificaciones políticas suficientes frente a las empresas extranjeras y, al mismo tiempo, tener una base de apoyo sólida que le permitiera ir en contra de los intereses extranjeros. En concreto, dentro de los distintos aspectos que explican la expropiación petrolera se encuentra el cambio en la estructura clasista que servía de apoyo al Estado a través de

²³⁴ *Ibid.*, p. 103.

sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores organizados así como los aspectos tecnológicos. Políticamente, las medidas sindicales para la defensa de su materia de trabajo, lejos de ser reprimidas, fueron alentadas y funcionaron como justificación o pretexto de las políticas oficiales para enfrentar a uno de los mayores peligros para que se consolidara el proyecto posrevolucionario nacionalista: los intereses extranjeros.

Por otra parte, es importante señalar que, en términos burocráticos, aún antes de la expropiación, el Gobierno ya se ocupaba de la administración de las propiedades petroleras, desde 1928 se creó la oficina de Control de Administración del Petróleo Nacional, en 1935 se fundó Petróleos de México S.A. que, aunque luego fue absorbida (1937) por la Administración General del Petróleo Nacional, cumplió con funciones de control y vigilancia. Y ya después de la expropiación se fundó la nueva empresa pública Petróleos Mexicanos, con la finalidad de que administrara las propiedades nacionalizadas.

A los comentarios ya hechos en torno a las dificultades que enfrentó PEMEX para continuar y acrecentar la producción después de la expropiación, es necesario sumar las complicaciones técnicas que, en muchos casos, fueron originadas por una especie de “represalia” de las empresas extranjeras al no surtir a México de la maquinaria o equipo necesario para la óptima operación de las instalaciones petroleras y, por falta de capital, la disminución del consumo interno.²³⁵ Cabe mencionar que fue difícil el arranque de la industria petrolera mexicana autónoma y hubo una clara contracción productiva en virtud de que el número de pozos en funcionamiento se redujo de 1.039, que operaban en 1937, a 807 en 1940. Patton asegura que “El volumen del petróleo refinado en el país, respecto de la producción total, bajó de 79.5% a 61.6% en el mismo periodo. La producción de gasolina se redujo de más de 7 millones de barriles en 1937 casi 4 millones de barriles en 1940. La baja correspondiente en la producción de asfalto fue de más de 3 millones de barriles a cerca de 1 millón.”²³⁶

Ahora bien, en consonancia con la tendencia industrializadora que siguió el país, de 1946 a 1954 PEMEX enfrentó la creciente demanda de la industria nacional y la necesaria producción extra que le permitiera exportar y ampliar su mercado. Todo ello trajo

²³⁵ Además, cabe mencionar que las compañías mineras y petroleras de Estados Unidos se protegieron de la aplicación del Artículo 27 constitucional exigiendo a Obregón la no retroactividad de dicho artículo y el compromiso de que, en caso de expropiación de bienes propiedad de extranjeros, se pagaría en efectivo en el momento de realizarla y con el valor real, no con el catastral.

²³⁶ William Patton Galde Jr., “Las empresas gubernamentales descentralizadas”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de Mexico* I-XI, México (1959): 109. Cifras tomadas del resumen *Realizaciones en Petróleos Mexicanos durante el periodo 1947-952*.

consigo la imperiosa necesidad de mejoramiento técnico y la adquisición de equipos y materiales de importación para aumentar las actividades de exploración y perforación, así como para aumentar las funciones del sistema de refinación. Situación que exigió una fuerte inversión estatal que se vio reflejada, sobre todo, en el campo de la explotación, más que en el de la exploración, esto en atención a que era necesario satisfacer la demanda de consumo interno. Este claro antecedente de la situación actual de la industria petrolera, explica que en México se haya privilegiado la explotación de los pozos y sólo en segundo término la atención a las refinerías y, muy atrás, la exploración en aguas profundas.

Patton señala que:

Una de las primeras preocupaciones de Pemex fue incrementar el consumo nacional, pero al tiempo de la nacionalización, todo el sistema de refinación estaba situado en la costa del Golfo –ya que el objetivo principal de las antiguas empresas había sido la exportación de petróleo crudo y otros productos-, en tanto que las principales áreas nacionales de consumo se hallaban en la muy populosa región central. Así es como existía cierto desequilibrio, que se complicaba por las dificultades de los transportes, lo que hacía difícil la distribución de productos petroleros en el mercado interior...²³⁷

Lamentablemente esta situación no ha cambiado y, penosamente también, siguen siendo cuestiones e intereses políticos los que se imponen sobre los aspectos técnicos y tecnológicos, castigando el crecimiento de esta estratégica industria. Situación que ahora se complica aún más por la recién aprobada “Reforma Energética”, que modifica estructuralmente el contenido del Art. 27 y con ello la concepción de la propiedad con función social. Habrá que ver cómo se desarrolla este proceso y en qué concluye, pero es claro que los problemas que presenta Pemex anteceden a la expropiación, resulta difícil creer que con la privatización de esta industria se resuelvan situaciones que existían, en mayor o menor medida, aún antes de la nacionalización de la misma.

Por otra parte, debe considerarse el conflicto obrero que no estaba resuelto del todo pues las condiciones de trabajo y de vida de los obreros era desigual, no todos gozaban de la misma seguridad social que otorgaba el Estado y con la que se satisfacía una de las carencias que claramente no había satisfecho las empresas extranjeras. Poco a poco se estabilizó la situación y en 1947 se aprobó un nuevo contrato colectivo en el que se reestructuraba la planta de trabajadores, sus funciones y sus obligaciones, así como se regularizaban las condiciones de trabajo, las remuneraciones y los deberes.

²³⁷ *Ibid.*, p. III.

La relación construida entre el Gobierno y los trabajadores petroleros claramente derivó en situaciones de corrupción y abuso, pero, inicialmente, las conquistas laborales del sindicato contribuyeron a subsanar las condiciones de pobreza y marginación en las que vivían los obreros. Por ende, el sindicato de petroleros formó parte del bloque de apoyo obrero que dio estabilidad al sistema político, aunque habría que estudiar de manera particular la historia de esta intrincada relación así como la vida sindical para saber cómo y por qué degeneró una relación laboral que mostró contundentemente una de las áreas más importantes de intervención estatal: la producción de hidrocarburos.

3. **Electricidad.** Este es otro rubro por excelencia de intervención estatal, de acuerdo con Patton, “El Gobierno decidió su intervención directa en el ramo del suministro de energía eléctrica ante la perspectiva de una demanda nacional cada vez mayor, un sistema privado de servicio público que no se extendía en forma adecuada y una riqueza potencial relativamente grande.”,²³⁸ y fue en 1937 cuando se estableció la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por decreto presidencial, porque las empresas privadas no fueron capaces de satisfacer la demanda de consumo nacional al negarse a ampliar sus operaciones, pero, sobre todo, siguiendo el afán nacionalista que prevaleció en los gobiernos posrevolucionarios. A dicha Comisión se le otorgaban facultades para emprender toda clase de operaciones relativas a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, incluyendo la adquisición de bienes raíces y de otra clase -aun acciones y obligaciones de empresas eléctricas-, lo mismo bajo su propiedad y control exclusivos que en cooperación con otras sociedades e individuos. Este amplio margen de acción estuvo vigilado y controlado por el Gobierno, a pesar de ser la CFE una entidad autónoma descentralizada, a través de un consejo de administración integrado por miembros de las Secretarías de Economía, Hacienda y Crédito Público, Recursos Hidráulicos y de la Nacional Financiera.

La de electricidad es una industria de importancia capital, y desde entonces lo fue, la inversión estatal en ella aumentó considerablemente en el mismo periodo en que el consumo aumentó, de 1939 a 1950, el cual coincide plenamente con la etapa de industrialización y, desde luego, con el despegue del desarrollo estabilizador. En este lapso, el 80% de los fondos con los que operó la CFE fueron proporcionados por la Federación y, “Aproximadamente el 55% del total se dedicó directamente a obras de electricidad del Gobierno, y el resto de los fondos obtenidos de fuentes gubernamentales lo concedieron las empresas del Gobierno, como préstamos refaccionarios, a firmas

²³⁸ *Ibid.*, p. 122.

privadas.”. (p. 125) Es decir, aunque la participación privada haya podido aumentar, en realidad quedó en segundo lugar frente a la mayoritaria aportación del Estado.

Cabe mencionar que la CFE no fue la única empresa estatal, al interior de la República existieron empresas locales, tanto públicas como mixtas. Además de estos sistemas privados organizados por empresas de los Estados, el Gobierno tuvo una participación dominante, a través de la Nacional Financiera (que en muchos casos se volvió la principal accionista), en otros cuatro sistemas públicos pequeños, donde la participación privada es muy menor.²³⁹ Por último me gustaría señalar que resulta curioso que Patton no hable en su extenso estudio acerca de la Compañía Luz y Fuerza del Centro, que se registró legalmente el 15 de mayo de 1941 y que, por lo tanto, estaría dentro del periodo que comprende su análisis. Además, el autor menciona que la producción real de energía eléctrica por parte de las empresas estatales sólo haya representado, para el periodo en cuestión, el 29% de la capacidad generadora total de la República Mexicana y no explica cómo y quiénes satisficieron el resto de la demanda de electricidad en el país, por ello considero que haría falta contrastar los datos con los de un estudio que también aborde a las empresas privadas; sin embargo dejaré hasta aquí el tema en atención a que lo que me interesa resaltar es la relevancia de las paraestatales.

4. **Trasporte y comunicaciones.** Este es otro rubro básico en el proceso de desarrollo de una nación y, por supuesto, es ámbito de intervención estatal. Como ya se ha mencionado, la construcción de infraestructura, caminos y carreteras incluidos, es un elemento indispensable en la concepción del Estado intervencionista y, sobre todo, fue un componente central en el proceso de industrialización. Muestra de ello es que en 1949 se formó el Comité Nacional de Caminos Vecinales, cuyo patrimonio se integró con el 20% del producto bruto del impuesto de ventas de automóviles y el impuesto por ensamble de autobuses y camiones, así como otras asignaciones del Gobierno federal y sus dependencias.²⁴⁰ Dicho Comité asesoraba a la Secretaría de Comunicaciones y tuvo una participación muy activa en la planeación construcción de infraestructura en México, tal como lo demuestra el hecho de que “En 1953 sus inversiones llegaron a \$59 millones, y para fines de ese año sus trabajos habían dado por resultado la construcción de más de 6 mil Km de caminos vecinales, con una inversión por parte del Comité de más de \$160 millones...”²⁴¹

²³⁹ *Ibid.*, p. 131.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 133.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 134.

En relación a los ferrocarriles es pertinente comentar que en 1940 se reorganizó la empresa Ferrocarriles de México, a través de la compra y la construcción de nuevas líneas y, a partir de entonces, comenzó la expansión de vías férreas, como otra manera de fomentar la industrialización y el comercio, es decir, se volvió un asunto de interés nacional. Patton reflexiona que “Bajo el Régimen de propiedad privada, los ferrocarriles, lejos de facilitar la formación de una economía nacional integrada y equilibrada, servían a intereses privados, en su mayoría extranjeros, pues eran instrumentos para conseguir el máximo de ganancias, se destinaban en primer lugar al transporte de exportación de ciertas materias primas y desatendían las diversas zonas potencialmente productivas de la nación”.²⁴² Por ello era de suma importancia que el Estado se hiciera cargo de la administración, operación e incluso de la explotación que esta industria pudiera generar, lamentablemente se dejó de invertir y de aprovechar las ventajas que este sistema de transporte podía generar en los programas de desarrollo agrícola, demográfico, regional y de industrialización.

Y finalmente, en relación con los sistemas telefónicos de México, cabe decir que para 1959 eran propiedad privada en su mayoría, aunque el Gobierno poseía y manejaba la red telegráfica y el servicio radiotelefónico. Patton explica que antes de la nacionalización²⁴³ México tenía sólo dos circuitos a los Estados Unidos y dos a Centroamérica y Sudamérica, bajo concesiones internacionales privadas; pero después de la nacionalización, el Estado, por medio de Telégrafos Nacionales de México (empresa financiada primordialmente por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas), organizó treinta canales telegráficos a los Estados Unidos y 36 canales de radio para

²⁴² *Ibid.*, p. 146.

²⁴³ Cabe mencionar que el desarrollo de la industria telefónica en México está íntimamente ligado a la historia de la empresa TELMEX, la cual nació el 23 de diciembre de 1947 gracias a la escritura de sociedad mercantil que celebraron la Corporación Continental S.A, La empresa de Teléfonos Ericsson S.A, Bruno Pagliai, el Lic. José Joaquín César y el Lic. Octavio Fernández. Con el paso del tiempo se fue consolidando, acrecentando su capital y su capacidad para brindar servicios de comunicación en más territorio nacional. Así, en 1956, con el apoyo de la Secretaría de comunicaciones y Obras Públicas, TELMEX colocó en el mercado acciones y obligaciones; además de que comenzó a proveerse de equipo telefónico fabricado en el país por la compañía Industria de Telecomunicación, S.A. de C.V. Este hecho coincide con la separación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y la creación de la Secretaría de comunicaciones y Transportes durante el mandato de López Mateos. Dicho reacomodo institucional muestra que el Estado tuvo que atender una creciente demanda y expansión de la telefonía en México. Conflictos obreros e, incluso una huelga contra TELMEX por parte del movimiento ferrocarrilero y situaciones poco dilucidadas en torno al comportamiento de la iniciativa privada, así como la respuesta estatal condujo a Luis Echeverría a estatizar TELMEX el 18 de Agosto de 1972. Consultar “La calidad del servicio como uno de los elementos formadores de imagen. Estudio de caso: Telmex-Maxcom”, tesis de licenciatura presentada por José Aguirre Paz y Esmeralda Ortega Castañeda, en la Universidad de las Américas Puebla, en junio de 2005.

comunicación directa con otras partes del mundo.²⁴⁴ El control de los medios de transporte y, sobre todo de comunicación, es un tema que exige amplia reflexión pero, por la por la naturaleza de este trabajo, no me detendré a analizar cuestiones como la censura y el monopolio de los medios de comunicación que, desde entonces, se fue gestando, sin embargo es importante mencionarlo siquiera de paso.

La política de industrialización emprendida por el Gobierno mexicano dio una solución parcial al atraso económico del país que era predominantemente rural, con un 60% de la población todavía dedicada a las actividades agrícolas aún para 1959. Motivo por el cual se hacía imperiosa la necesidad de modernizar la agricultura y aumentar la productividad, y contener el agotamiento que la importación de productos alimenticios y materias primas ocasiona en las reservas de divisas extranjeras, tan necesarias para la industrialización. Por lo que el fomento a la industria no podría ser completo si no se atendiera también a lo que fue la actividad económica más importante del país durante buena parte del siglo XIX: la agricultura.

En este sentido, como ya se ha venido exponiendo a lo largo de la presente investigación, el Estado creó diversos organismos a través de los cuales intervenía en la economía, pero todavía falta señalar aquellos que llevaron a cabo proyectos de fomento regional integrado, especialmente en el ámbito agroindustrial. Por ejemplo, la Comisión Administradora de Terrenos en Acapulco (1948), fundada por acuerdo de la Secretaría de Bienes Nacionales para acondicionar y vender ciertas propiedades urbanas pertenecientes a la Junta Federal de Mejoras Materiales. Así como la Comisión Nacional de Colonización (1946), organizada por la Secretaría de Agricultura para hacer estudios, planes y proyectos de colonización de los distritos de riego, y para fundar colonias agrícolas y ganaderas para miembros de las fuerzas armadas. Todo ello con la intención de hacer productivas las tierras fértiles de acuerdo al tipo de cultivo que se podía desarrollar en cada región. Además estaban la Comisión Nacional del Maíz, la Comisión Nacional del Café y la Comisión Nacional del Olivo.

Con los datos esgrimidos en los párrafos anteriores es posible concluir que las empresas paraestatales dieron contenido a la “forma de Estado” intervencionista; sin embargo, una de las causas más importantes que impidieron que prosperaran y que, por ende, se consolidara una economía nacional verdaderamente independiente, fue que el Estado no supo delegar a tiempo funciones a la iniciativa privada. No por ello debemos desdeñar la labor económica del Estado,

²⁴⁴ William Patton Galde Jr., “Las empresas gubernamentales descentralizadas”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México* I-XI, México (1959): 148.

porque operó en áreas vitales para el desarrollo económico-social, a tal punto que para 1950 éste contribuyó con la formación bruta del 50% del capital fijo en México.²⁴⁵

Con todo y los aspectos positivos en términos de crecimiento económico y desarrollo social a los que abonó la acción estatal intervencionista, existen críticas que se pueden y se deben hacer a la labor emprendida por el Estado, porque los datos aportados y el hecho mismo de la crisis de la “forma intervencionista”, muestran que la economía “proteccionista” no fomentó la creación de un empresariado mexicano competitivo. En su momento, Eduardo Villaseñor opinó en ese sentido y, a pesar de admitir la necesidad de inversión estatal, consideró que lo más “deseable” hubiera sido que las grandes inversiones públicas sólo se hicieran en periodos de emergencia ocasionados por guerras o en periodos de escasez producidos por las repercusiones de los ciclos económicos que provenían de los países desarrollados, pero que una vez pasada la contingencia el Estado debía dar paso a la iniciativa privada para que se encargara de la economía.²⁴⁶ Lo cierto es que en el momento en el que el Estado decidió actuar, en México no había nadie más que lo hiciera; es decir, no existía una burguesía nacional que se encargara de la producción y reproducción de la riqueza, y menos de la construcción de infraestructura.

3.7 Un poder ejecutivo fuerte

Una de las consecuencias políticas o, quizá, una de las expresiones más nítidas del intervencionismo estatal en México, fue la necesaria creación de un poder ejecutivo fuerte y con amplias facultades que le permitieran tomar decisiones en aras de mantener ordenada la lucha política y equilibrar la competencia con los poderes regionales. El periodo de Álvaro Obregón fue el primer gobierno más o menos estable después del conflicto armado, derrotando al candidato de Carranza, ex embajador mexicano en los Estados Unidos, Ignacio Bonillas. En esta etapa de la historia, y aún antes de la presidencia obregonista, se gestó el Régimen presidencial en México, producto de una lucha política interna que tuvo como eje central el ordenamiento del conflicto político. En la forma, “El Art 80 confería el ‘Supremo Poder Ejecutivo’ a un solo individuo, y el 81 se refería a la elección directa del presidente. Las cualidades que éste debía reunir se indicaron en el Art 82. El período presidencial se fijó en 4 años, en el Art 83, y el presidente debía tomar posesión el 1º de diciembre...”.²⁴⁷ La discusión legislativa giró en torno a la posibilidad o no de la reelección, pero

²⁴⁵ De acuerdo con datos ofrecidos por William Patton. Consultar *Ibid.*, p. 195.

²⁴⁶ Villaseñor, “La estructura bancaria y el desarrollo económico de México”, *El Trimestre Económico* XX-2, México (abril-junio, 1953): 197.

²⁴⁷ Stephen Goodspeed, “El papel del Jefe del Ejecutivo en México”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México* VII-1, (ene-mar 1955): 48.

se impuso la no reelección para impedir que se repitiera un “porfiriato” y, además, los carrancistas lograron imponerse en el Constituyente de Querétaro para dar al Jefe un gran poder.

Políticamente, era imprescindible fortalecer al Presidente para impedir las intrigas y los chantajes de las diversas fuerzas políticas que aún de manera desordenada se seguían haciendo presentes. Recordemos que una de las características de la sociedad mexicana y de la distribución y ejercicio del poder político es que está fragmentado, incluso geográficamente, a la manera de un “archipiélago”, tal como ya se mencionó en otra parte de este trabajo, y que fueron poderes regionales los que compitieron y “negociaron” con el poder central durante el porfiriato. Además, a los congresistas de 1917 les preocupaba dotar de amplias facultades al Poder Legislativo porque veían en ello el riesgo de inestabilidad política dado que el Congreso, donde se expresaban las fuerzas políticas locales, estaría en posibilidad de intrigar y oponerse al Presidente, limitando la gobernabilidad.

Como parte del fortalecimiento del Ejecutivo, la persona del Presidente sólo podía –y puede en la actualidad- ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común; por lo demás, el Art. 108 hacía responsables a los secretarios de Estado y al procurador general por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Concretamente, durante el sexenio de Obregón los temas agrario y obrero fueron de primer orden en el escenario político porque fue este presidente quien promulgó la Ley de Ejidos²⁴⁸, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución y dar inicio real, aunque poco entusiasta, a la Reforma Agraria. Si bien es cierto que comenzó el reparto agrario, cabe mencionar que la política agraria de ese sexenio no tuvo gran alcance, por lo que la relación del Estado con los campesinos en realidad no fue tan sólida ni comprometida.

En cambio, la relación del gobierno con la clase obrera fue muy diferente a la de los campesinos, entre otras cosas, porque algunos grupos obreros habían apoyado a Obregón para que llegara a la presidencia, así que los trabajadores eran prioridad. Uno de los compromisos cumplidos por parte de Obregón fue poner a Luis Napoleón Morones²⁴⁹ al frente de las fábricas nacionales, y el

²⁴⁸ Cabe señalar que dicha Ley fue abolida en 1920 y reemplazada por otra promulgada a finales de 1921.

²⁴⁹ Sindicalista y político mexicano, secretario general de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en 1918, fundador del Partido Laborista (1919) y ministro de Industria, Comercio y Trabajo (1924-1928) durante la presidencia de Calles. Opuesto a la actuación de Lombardo Toledano, a quien apoyaba Cárdenas, fue deportado a EE UU (1935-1937). A su regreso, siguió actuando en la CROM. Morones fue miembro desde 1912 de la casa del Obrero Mundial, en Marzo de 1916 dirigió, junto con otros, el Congreso Nacional Obrero, y en octubre de 1917, en Tampico, el Segundo, donde represento la posición reformista dentro de los sindicatos. El 1° de mayo de 1918, en Saltillo, presidió la asamblea constituyente de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), dominada por el Grupo Acción (de carácter político), creado también por él en ese año. La CROM, bajo la dirección de Morones, llegó a tener 1 200 000 miembros en 1924 y dos millones en 1927. Paralelamente fundó el Partido Laborista Mexicano, gracias al cual fue secretario de Industria Comercio y Trabajo (1° de diciembre de 1924 al 31 de julio de 1928) en el gobierno del presidente Calles. A partir de

Gral. Celestino Gasca, miembro del círculo dominante de la CROM, fue nombrado Secretario de Industria, Comercio y Trabajo. De manera que los trabajadores organizados en Federaciones y Confederaciones se vieron favorecidos y se fortalecieron políticamente. No obstante, Obregón no comulgaba con algunas de las estrategias de la lucha política obrera como la huelga, de hecho, protegió a los trabajadores “esquiroles”. Fue el Gral. Calles quien, en su papel de Secretario de Gobernación, próximo sucesor de Obregón, apoyó a los grupos obreros, especialmente a los “cromistas”, al punto de convencer al Presidente de optar por una política más conciliadora para evitar un rompimiento definitivo con los dirigentes de la CROM.

Incluso, Goodspeed señala que:

... Calles indujo a Obregón a ordenar que la empresa de los ferrocarriles reconociera al sindicato, de modo que pudieran efectuarse negociaciones colectivas. Para poner a salvo el orgullo de Obregón y ocultar que éste había cedido a las demandas de los huelguistas, se mantuvo en secreto un convenio con el Presidente y la CROM donde se aceptaban tales demandas...²⁵⁰

Tal parece que Calles, desde entonces, ya intuía que los obreros organizados políticamente serían de mucha utilidad para conseguir la estabilidad política y que sería mejor mantener una relación controlada con ellos, que una política hostil. Lección que finalmente no aprendió Obregón, pues en 1923 usó al ejército para reprimir a los trabajadores tranviarios que se habían ido a la huelga, con lo que se dio la ruptura definitiva entre Obregón y los obreros.

En materia político-administrativa, el gobierno obregonista incluyó a militares, tal como sus antecesores, pero en algunos casos siguió lo establecido en la Constitución de 1917 para asignar las posiciones administrativas a los diversos funcionarios. En un interesante trabajo de Goodspeed titulado “El papel del ejecutivo” se toca un tema por demás relevante en términos de la concentración y el ordenamiento del poder político, y es precisamente el relacionado con la institucionalización del ejército. Lo cual es central dentro de los grandes procesos a partir de los cuales se construye el Estado nacional, según la concepción de Charles Tilly, se trata del ordenamiento de las fuerzas militares y su función para resguardar las fronteras y asegurar el respeto a la soberanía.

En el caso del Estado mexicano el proceso de institucionalización o profesionalización del ejército estuvo relacionado con el del control político de las distintas fuerzas locales que, en muchos casos, se habían servido del poder castrense para defender sus territorios e impedir la imposición de

entonces empezó a declinar su fuerza y en 1935 fue expulsado del país por su filiación callista. A su regreso (1937), manifestó nuevamente su adhesión al gobierno, cuando su central ya solo tenía 100 mil afiliados. Murió en 1964.

²⁵⁰ Stephen Goodspeed, “El papel del Jefe del Ejecutivo en México”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México* VII-1, (ene-mar 1955): 61.



los dictados de la federación. Por lo tanto, el mexicano era un ejército bastante irregular al que poco a poco se ciñó a las nuevas reglas del juego político. Goodspeed señala que “Obregón informó haber reducido los efectivos del Ejército en 1921, 1922 y 1923; pero esto no es revelador de los hechos reales. Muchos de los oficiales ‘retirados’ fueron sencillamente comprados con ‘regalos’ financiados con fondos del Gobierno. En verdad, algunos eran semibandidos y Obregón podía librarse de ellos por medio de tales ‘regalos’ de fondos públicos y haciendas expropiadas, con lo cual satisfacía, al mismo tiempo, las demandas de que se redujera el Ejército. Por medio de tales arbitrios, Obregón logró pacificar a los militares durante algún tiempo.”²⁵¹

Además, sobresale el hecho de que los tres puestos más importantes en el Gobierno fueron las Secretarías de Guerra, Hacienda y Gobernación, todas dirigidas por militares: Gral. Benjamín Hill, Adolfo de la Huerta y, por supuesto, el Gral. Plutarco Elías Calles, respectivamente. De manera que el Ejército no dejó de ser dominante en las actividades de gobierno; aunque no actuó abiertamente en las políticas gubernamentales, siempre estuvo presente como un factor real de poder con cuotas suficientes como para intercambiar lealtad e institucionalidad por posiciones políticas importantes respecto a sus intereses.

Por otro lado, en relación a las finanzas de la nación, se sabe que Obregón llegó a la presidencia en medio de una crisis económica fuerte porque faltaba dinero en el país. De modo que uno de los aspectos inaplazables para estructurar el Gobierno era el ordenamiento y fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda, la cual se convirtió en un poder real durante la administración obregonista porque todos los presupuestos de las dependencias del Ejecutivo debían enviarse a dicha Secretaría para su visto bueno, antes de turnarse a la comisión de auditoría del Congreso. Además, Hacienda era la única que conocía los gastos reales tanto de la presidencia como del ejército. Por lo demás, la política hacendaria fue una expresión clara de la fuerza que tenía Obregón, pues utilizó las facultades extraordinarias que le daba la Constitución hasta darle gran relevancia a esta institución. Siguiendo a Charles Tilly, diríamos que fue así como se gestó el proceso institucionalizador de la recaudación de impuestos, factor imprescindible en la configuración del Estado.

Con lo expuesto anteriormente se puede concluir que durante el Gobierno de Obregón se desarrollaron ciertas costumbres y procedimientos que sentarían precedente para el posterior funcionamiento de la institución presidencial, ya que se acentuó el predominio del Poder Ejecutivo de hecho y por Derecho. No obstante, el ideal constitucionalista de dar facultades amplias al Presidente para evitar las acciones ilegales, el entorpecimiento por parte del Congreso en la

²⁵¹ *Ibid.*, p. 69.

aplicación de las políticas propuestas por el Ejecutivo, así como la prevalencia de un espíritu democrático heredado de la Revolución, no se realizó. En este sentido, Goodspeed afirma que:

El uso indebido de facultades extraordinarias para conseguir fines personales cristalizó en ese periodo de Gobierno. El empleo de tropas federales en los conflictos obrero-patronales se convirtió en una práctica común, y desde entonces se estableció también el uso de la dignidad presidencial para arbitrar esas disputas...²⁵²

A partir de entonces se arraigaron con más fuerza una serie de prácticas al margen de la Constitución, es decir, el Presidente cumplía con sus deberes constitucionales pero, al mismo tiempo operaba políticamente como líder de Partido para ordenar a las diferentes fuerzas políticas, el ejército incluido, que concursaban en la lucha por el poder. En resumen, fueron dos los ámbitos de acción por excelencia que conquistó y heredó a sus sucesores el Presidente Obregón: Hacienda y el arbitraje de la relación obrero-patronal.

Mención aparte merece el sexenio de Plutarco Elías Calles, conocido como el “Jefe máximo” o el “hombre fuerte de México”²⁵³; este controversial personaje de la historia de México es recordado, entre otras cosas, por promover el espíritu nacionalista en nuestro país. Como adelanté párrafos arriba, buena parte del poder de Calles estuvo sostenido por su estrecha relación con los trabajadores organizados, especialmente la CROM, Confederación que gozó de una posición política ventajosa precisamente de 1924 a 1928.

Fue en la administración callista cuando se ampliaron las facultades rectoras del Presidente en varios ámbitos de la vida pública, incluso en su relación con la Iglesia, pues fue el Jefe máximo comenzó a hacer cumplir la Constitución en materia religiosa, pero también se hizo presente en los asuntos agrarios, los negocios nacionales y la política laboral. En un apartado anterior expuse ya la serie de obras públicas que se iniciaron en este periodo, así como las instituciones que se crearon en aras de la construcción del sector público, por lo que ahora toca abordar el aspecto político de las funciones del Presidente de la República.

Durante el Gobierno del Gral. Calles, la CROM tuvo un papel muy importante en la política nacional y la relación que mantuvieron entre sí fue clave para la estabilidad política y social de México, “A cambio de la protección oficial que le otorgaba Calles, la CROM le dio a éste apoyo incondicional en el Congreso, e incluso intentó lograr influencia en el Ejército mediante batallones de trabajadores en el servicio nacional”²⁵⁴, como dirá Goodspeed. Pese a que durante esta época la

²⁵² *Ibid.*, p. 74.

²⁵³ Goodspeed indica que Calles ganó la presidencia el 6 de julio de 1924 por una mayoría de 10 a 1 sobre el otro candidato, el Gral. Ángel Flores, triunfo que se debió particularmente a los obreros organizados, es decir, al voto corporativizado.

²⁵⁴ Stephen Goodspeed, “El papel del Jefe del Ejecutivo en México”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México* VII-1, (ene-mar 1955): 81.

clase trabajadora fue un sujeto político fuerte y con gran capacidad de acción, no logró desarrollarse lo suficiente como para permanecer organizado, poderoso y vigente más allá de un sexenio. Los obreros cromistas, una vez que tuvieron apoyo oficial casi incondicional, no sólo no se constituyeron como una clase políticamente propositiva e independiente, sino que orientaron su lucha no contra las empresas, sino contra los trabajadores que estaban fuera de la CROM o afiliados a sindicatos independientes.

Una muestra de la relación de cooperación que existía entre los trabajadores afiliados a la CROM y el Gobierno callista es que el número de huelgas disminuyó gradualmente, en parte por el control gubernamental sobre los trabajadores y en parte porque los empresarios advirtieron en diversas ocasiones que era inútil luchar contra el Gobierno, por lo que cedían más fácilmente a las demandas cromistas. Y no es que la CROM tuviera un peso decisivo dentro del Gobierno callista, las posiciones que ocupaba eran mínimas: desde luego estaba Morones, Luis I. León era Secretario de Agricultura, Eduardo Moneda era jefe de los Talleres Gráficos de la Nación²⁵⁵ y Arturo de Saracho era Concejal de México.²⁵⁶ Además, sólo seis Gobernadores eran simpatizantes de la CROM y no pertenecían precisamente a los Estados más extensos o más importantes industrialmente hablando, a saber: Puebla, Zacatecas, Querétaro, Hidalgo, Aguascalientes y México.²⁵⁷ Lo cierto es que la lealtad hacia Calles era redituable en términos de una política laboral favorable para los trabajadores y más recursos en los sindicatos y, en consecuencia, más afiliados. Por ello, independientemente de que el movimiento obrero no adoptara formas de lucha ni objetivos radicales, la calidad de vida de los obreros que estaban dentro del sistema sí mejoró considerablemente.

A manera de balance, administrativamente el Gobierno de Calles construyó una organización más eficiente; esto va en consonancia con lo desarrollado en otra parte de esta investigación cuando se explicó el crecimiento del empleo público y la construcción de infraestructura como ejemplos del intervencionismo estatal y de su creciente expansión. Pero en el ámbito legislativo, una de las reformas más importantes fue la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años, además de que las facultades presidenciales se extendieron al área judicial a través de la reforma del Art. 96 de la Constitución, lo cual le permitió al Presidente de la República nombrar, con aprobación del Senado, a los jueces de la Suprema Corte. Otra reforma que valió un

²⁵⁵ Cabe señalar que el hecho de tener a un miembro de la CROM, completamente leal al Presidente, en los Talleres Gráficos de la Nación dio pauta al fortalecimiento de la censura periodística pues era fácil controlar la información de oposición y mantener calmada a la prensa. Este recurso fue ampliamente utilizado por Calles en beneficio suyo y se convirtió en una práctica recurrente de sus sucesores.

²⁵⁶ Consultar Stephen Goodspeed, "El papel del Jefe del Ejecutivo en México", *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México* VII-1, (ene-mar 1955): 83.

²⁵⁷ Consultar *Ídem*.



fuerte conflicto con la Iglesia fue la que se hizo al Art. 33 de la Constitución, con la que el Presidente podía expulsar del país a los sacerdotes que no tuvieran licencia extendida por el Congreso. Y, finalmente, en cuanto a la relación Federación-entidades federativas, Calles utilizó siempre la facultad de intervenir en la política local, de manera que desde entonces el tema del Federalismo sigue siendo clave en la coordinación política entre los diversos niveles de gobierno.

Por otra parte, el trabajo de Goodspeed agrupa los sexenios de Emilio Portes Gil (ex gobernador de Tamaulipas), Pascual Ortiz Rubio (ex gobernador de Michoacán) y Abelardo Rodríguez (ex gobernador de Baja California), periodo conocido como el “maximato”; de todos, sólo el primero de ellos fue elegido por el pueblo porque los otros dos fueron escogidos por el Congreso como presidentes provisionales. Dentro de los acontecimientos más relevantes ocurridos en este periodo se encuentra la fundación del Partido Nacional Revolucionario, organizado por Calles y que sirvió como institución organizadora y “formalizadora” de la lucha política al establecer las reglas del juego para todas las fuerzas políticas que compitieran por el ejercicio del poder.

El periodo de Portes Gil fue prácticamente continuador de las reformas políticas, sociales y económicas iniciadas por Obregón y Calles, pero estuvo marcado por un ambiente que exigía pacificación, estabilidad y certezas políticas luego del asesinato del “Caudillo” y ante la rebelión iniciada el 3 de marzo de 1929 liderada por el Gral. Gonzalo Escobar, cuyas banderas de lucha eran la oposición a la codicia del Ejército y el deseo de poder personal²⁵⁸, además de que se pronunció en contra de las medidas tomadas por Calles en contra de la Iglesia, a fin de ganarse la simpatía del clero en virtud de que el conflicto de los Cristeros había dejado secuelas.

El Presidente Portes Gil resolvió el conflicto Estado-Iglesia (católica) luego de una serie de negociaciones entabladas con Monseñor Leopoldo Ruiz y Flores, arzobispo de Morelia y representante del Vaticano para tales fines. El convenio que hicieron incluyó la amnistía a quienes participaron en la rebelión cristera y la devolución a la Iglesia de los templos con sus curatos anexos, seminarios y otros edificios que habían sido confiscados a cambio de que los sacerdotes se registraran en cumplimiento de la Ley Reglamentaria del Art. 30 constitucional, aunque dicho registro sólo era exigido por cuestiones de información estadística y no como condición para el ejercicio sacerdotal. Además, la enseñanza religiosa siguió prohibida en las escuelas primarias, no fuera de ellas y, por último, las leyes religiosas se podrían modificar si el Congreso lo consideraba pertinente y a petición expresa del clero. Cabe señalar que el mencionado convenio fue llevado a cabo al margen de la ley, se trató de una operación política del Presidente con la que la Iglesia ganó el respeto a la jerarquía eclesiástica por parte del Gobierno y el derecho para organizarse y

²⁵⁸ Consultar *Ibid.*, p. 94.

establecer su propio sistema interno de autoridad. Con ello, y con la reanudación de los servicios religiosos en 27 de junio de 1929, se liberó la tensión que existía entre la Iglesia y el Estado.

En cuanto a las acciones más importantes de Portes Gil se cuentan las leyes agrarias que incentivaron el reparto agrario y el castigo a los hacendados que pretendieran eludir la ley. Mientras que en lo relativo a la política laboral, Portes Gil fue el primer Presidente que hizo efectivo el Art. 123 constitucional y, para proteger las medidas sugeridas por él, consiguió que sólo el Congreso federal estuviera facultado para expedir leyes sobre el trabajo dejando subordinados a los estados en este sentido, sentando las bases para una futura Ley federal del trabajo. Cabe resaltar que Portes Gil tuvo una enemistad declarada con Morones, por lo que su política laboral estaba apoyada en otro sector de trabajadores y hombres de negocios e industriales; con la convicción de debilitar a la CROM y liquidar su influencia, incluso reprimiendo policiaca y militarmente a los sindicatos de dicha central. El duro golpe que recibió la CROM derivó en su escisión, algunos líderes siguieron a Calles en el PNR, como Vicente Lombardo Toledano; fortaleciendo a este partido y refrendando la vocación callista de utilizarlo como organizador de la lucha política (electoral). Con lo que se ratifica la máxima “todo dentro del Partido, fuera de él nada”.

Cada vez más fuerzas políticas se aglutinaron dentro del PNR y poco a poco se convirtió en un instrumento eficaz para controlar a los diversos caciques y líderes regionales. La relación tan estrecha que se gestó entre el Partido y el Gobierno atiende precisamente a que de aquél salían los candidatos y funcionarios públicos; incluso llama la atención que el periódico del PNR, titulado *El Nacional*, llevaba bajo su nombre la leyenda “Órgano oficial del Gobierno de México”²⁵⁹. Es decir, el Partido permitió al Gobierno operación más efectiva y estructurada.

Finalmente, dentro de las obras recordadas de Portes Gil, a pesar de que históricamente ha sido referido prácticamente como un representante y dependiente de Calles, se encuentra la expedición de un nuevo código penal que abolió la pena de muerte y cuya finalidad era la reforma de los delincuentes y no su castigo *per sé*. Acción realizada por el Presidente en uso de sus facultades extraordinarias como legislador y que contó con la aprobación del Congreso.

Por su parte Ortiz Rubio, quien tomó la presidencia en 1929, se enfrentó a las tensiones renovadas entre la Iglesia católica y algunos estados de la República que no respetaron el acuerdo hecho con Portes Gil, la inconformidad del clero radicaba, fundamentalmente, en el límite que se le impuso en el número de sacerdotes por estado. Y, a pesar de la presión ejercida por la Iglesia e, incluso, de los recursos legales que interpuso, el Presidente se mantuvo firme e hizo cumplir la Ley vigente.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 99.

Dentro de la política laboral de este periodo se encuentra la aprobación de la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el 28 de agosto de 1931, con lo que quedó eliminada toda legislación obrera estatal. En dicha Ley se establecieron los motivos válidos para rescindir contratos de trabajo, se establecieron juntas de conciliación y arbitraje como auxiliares para resolver conflictos obrero-patronales, se obligaba a los sindicatos obreros a registrarse ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y a que declararan el monto de sus afiliados, así como las cuotas recaudadas. Además, la tendencia del PNR en relación a los trabajadores organizados fue la incorporación de los sindicatos en sus filas; el trato fue diferente (hostil) con los sindicatos comunistas, alentados por Portes Gil para oponerlos a la CROM, pero una vez que ésta fue prácticamente destruida, aquellos sindicatos no tenían más una función política que cumplir para el Gobierno, así que no fueron incluidos en el nuevo esquema de la lucha política.

En lo concerniente a la política agraria, Ortiz Rubio consideró que la Reforma se había llevado demasiado lejos y decidió disminuir el reparto de tierras basándose en el estudio del caso francés sobre la propiedad de la tierra. Incluso, Pascual Ortiz reformó la ley promulgada por Portes Gil el 21 de marzo de 1929, con esa modificación se amplió la clasificación de tierras inafectables, “...limitó la posibilidad de que los ejidos solicitaran obtuvieran más tierras y excluyó a ciertos tipos de pueblos del derecho a recibir ejidos”.²⁶⁰ Frente a lo que se consideró una afrenta contra los trabajadores, Calles trató de controlar las reacciones de éstos y les prometió la organización próxima del Banco de Crédito Agrícola.

Cabe mencionar que Pascual Ortiz Rubio ha sido considerado como una “marioneta” de Calles y, lo mismo que el de su antecesor, su gabinete estuvo conformado en su mayoría por callistas, lo que le dejó poco margen de acción independiente. Además, Ortiz Rubio tuvo que enfrentar a Portes Gil y a un fuerte grupo de Generales –Cedillo, Almazán, Amaro y Cárdenas-, que se pronunciaron en contra de la debilidad del Presidente y el control que sobre éste ejercía Calles. Varios factores influyeron en la caída de Ortiz Rubio, incluso perdió la confianza de Calles, hasta que presentó su renuncia ante el Congreso de la Unión, que la aceptó enseguida. En conclusión, el Presidente Pascual Ortiz utilizó más que sus antecesores las facultades extraordinarias (facultades de legislador) que le otorgaba la constitución, no sólo en el ámbito de la Hacienda pública, sino que también lo hizo para contrarrestar la acción de los Congresos estatales, así como para la promulgación de las Leyes de Comunicaciones, de Instituciones Financieras y de Crédito, de Sociedades Cooperativas y la Orgánica de Justicia Federal; y de los Códigos de Comercio, de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios, el Penal Federal y el de Procedimientos Penales.

²⁶⁰ Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H Haralz, “Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior”, *El Trimestre Económico* 3-IV, México (julio-septiembre 1952): 104.

Posteriormente, sustituye a Ortiz Rubio el Presidente Gral. Abelardo Rodríguez, quien llegó a la Presidencia el 3 de Septiembre de 1932 y concluyó su mandato el 30 de noviembre de 1934. En esta administración resurgió el conflicto entre el Estado y la Iglesia cuando el Presidente decidió deportar al arzobispo Leopoldo Ruiz y Flores como “extranjero indeseable”, a pesar de ser mexicano de nacimiento, el argumento era que obedecía al Papa Pío XI.

Otra reforma “abelardista” importante fue la hecha al Art. 3 de la Constitución, respecto a la educación, estableciéndose lo siguiente: “La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y a los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social...”.²⁶¹ El Presidente Rodríguez fue el primero en presentar un “Plan sexenal” que abarcó los temas de agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, y fomento comunal. Aunque dicho Plan era una especie de instrucciones, no contempló ningún organismo que garantizara su cumplimiento.

En cuanto a la política agraria, Abelardo Rodríguez dio un giro en torno a la política implementada por Ortiz Rubio porque reanudó el reparto agrario y aceleró el trámite de las solicitudes que estaban pendientes. En este sentido, la Comisión Nacional Agraria fue convertida en departamento administrativo de asuntos agrarios, responsable directamente ante el Presidente. Las acciones gubernamentales en este ámbito incluyeron el estímulo a la pequeña propiedad privada y la eliminación de la idea de socializar la tierra, tal como promovía el grupo agrario más radical.

Finalmente, la política laboral incluyó la división de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en una Secretaría de la Economía Nacional y en un Departamento del Trabajo, el cual se volvió autónomo y directamente responsable ante el Presidente de la República, su función era aplicar la Ley Federal del Trabajo. Abelardo Rodríguez también se propuso organizar un sistema de salarios mínimos, el cual fue aprobado por el Congreso el 12 de Septiembre de 1933.

Uno de los periodos más recordados y estudiados de la historia de México es el cardenismo, periodo en el que se ubican tres acontecimientos importantes, a saber:

1. El fin que Lázaro Cárdenas puso a la influencia de Calles en las decisiones de Gobierno.
2. La reforma constitucional que prohibió el uso de las facultades extraordinarias del Presidente, excepto en épocas de guerra o emergencia nacional.
3. El control de las actividades económicas de las empresas en función de la mejora de las condiciones sociales de los trabajadores organizados.

²⁶¹ DOF, 13 de diciembre de 1934.

Habría que señalar que los esfuerzos realizados por los antecesores de Cárdenas por regularizar la situación política de México continuaron con él; sin embargo, lo que aún quedaba pendiente era la plena institucionalización de la vida política, quizá a esta necesidad respondieron las acciones cardenistas de limitar las facultades extraordinarias del Presidente. En relación a la influencia callista, cabe decir que la labor del Jefe Máximo estaba hecha en tanto que la organización del PNR y su operación estaban en ruta, por lo que la persona de Calles ya no era indispensable y sería aventurado decir que Cárdenas decidió hacer a un lado a quien durante mucho tiempo fue su “padrino político” y quien prácticamente allanó el camino para que fuera el candidato oficial a la Presidencia. Por lo que concierne a la relación del Gobierno con los empresarios y los trabajadores, Cárdenas continuó con una política favorecedora para la clase trabajadora, a pesar de que la situación sindical era muy difícil. En este sentido, Goodspeed señala que “La CROM había perdido la mayor parte de los sindicatos y con ello su fuerza. De esta dispersión había surgido la Confederación General de Obreros y Campesinos de México; pero esta era también una agrupación desorganizada y sin cohesión, integrada por sindicatos independientes y organismos que habían sido cromistas...”²⁶²

Con ayuda de Lombardo Toledano, Cárdenas trató de resolver el problema de la desestructuración obrera a partir de la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), organización que concentró a los diferentes sectores obreros y adquirió mucha fuerza. De acuerdo con la información que Goodspeed obtuvo del Departamento del Trabajo, durante el cardenismo el número de huelgas aumentó, en 1934 se registraron 382 huelgas,²⁶³ y de 1935 a 1939 se contabilizaron un promedio de 900 huelgas por año. Las cifras anteriores no contemplan las huelgas locales o los paros temporales, pero la información que se tiene a nivel federal señala que la mayoría de las resoluciones emitidas por la Junta de Conciliación y Arbitraje o por el Departamento del Trabajo, según el caso, fue a favor de los trabajadores. La política social de Cárdenas ha sido objeto de mucha discusión porque estuvo impregnada de paradojas; sin embargo, las medidas tomadas en el caso de los obreros tuvieron un matiz diferente porque los apoyó abiertamente aún en contra de algunos empresarios. “El 7 de febrero de 1936, Cárdenas advirtió terminantemente que los patrones que se sintieran cansados de la lucha social, podían entregar sus industrias a los trabajadores o al Gobierno”.²⁶⁴ En concreto, dentro de las políticas cardenistas estuvieron:

²⁶² Stephen Goodspeed, “El papel del Jefe del Ejecutivo en México”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México* VII-1, (ene-mar 1955): 121.

²⁶³ *Ibid.*, p. 122. Información tomada de Cárdenas, *Seis años de gobierno al servicio de México, 1936-1940*, p. 268.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 123. Tomado de Lázaro Cárdenas, *Los catorce puntos de la política obrera presidencial* (México: PNR, 1936), 29.

- La modificación de los Arts. 78 y 80 del Código del Trabajo para que se pagara a los trabajadores el día de descanso.
- La promulgación, en 1935, de la Ley de Crédito Popular, para que los trabajadores obtuvieran financiamiento a través del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial creado por Cárdenas.
- Aprobación para la formación de Sindicatos de los empleados de las dependencias del Poder Ejecutivo, excepto el Ejército y la Policía.

Por todo ello, los trabajadores dieron al Presidente Cárdenas su apoyo casi irrestricto, pero también se convirtieron en verdaderas clientelas electorales al incorporarse al PNR en 1940.

Por otro lado, al ser el Partido un instrumento muy importante de gobernabilidad Cárdenas decide que es necesario reformarlo y propone su conformación a partir de cuatro sectores de la sociedad que representaban fuerzas políticas importantes y con las cuales debía negociar y pactar constantemente: trabajadores sindicalizados, organizaciones de campesinos, Ejército y sector popular. Además, el Presidente propuso un cambio de nombre, por lo que en la convención del 30 de marzo de 1938 se adoptó el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Con la fuerza que tenía Cárdenas dentro del Partido pudo imponer a Ávila Camacho como su sucesor, desde luego, con el apoyo del Ejército²⁶⁵, la CTM y la CNC.

Como puede verse, el cardenismo fue un periodo de unificación política, para ello Cárdenas tuvo que “eliminar a los callistas” sobre todo en la Cámara de Diputados luego de su ruptura con el Jefe Máximo en junio de 1935. Con relación a la relación del Ejecutivo con el Judicial, este último fue completamente leal al Presidente porque, con la finalidad de eliminar el carácter vitalicio de los magistrados de la Suprema Corte, se modificó el Art. 94 de la Constitución. Tal ordenamiento reformado estipuló que, en lo sucesivo, el periodo para los cargos de magistrado sería de 6 años. Los titulares serían nombrados por el nuevo presidente, de modo que la gestión de aquéllos coincidiera con la de éste. Así, Cárdenas pudo integrar una Suprema Corte a su gusto.

Finalmente, en términos administrativos, hubo orden y lealtad, pero el cumplimiento del Plan Sexenal implicó la creación de un comité asesor especial para coordinar su estructuración, el cual estuvo integrado por el presidente de la Comisión Nacional de Irrigación, los directores del Bando de México y del Banco Nacional de Crédito Ejidal; más tarde sería la Secretaría de Gobernación la encargada de esta tarea, la cual trabajaba en contacto con el PRM.

²⁶⁵ Institución que se mantuvo en buena relación con el Presidente, de éste sobre los militares a través de aumentos sustanciales en su presupuesto, los aumentos de sueldo, el mejoramiento de las prisiones militares y la creación de un sistema educativo para el cuerpo castrense y sus familiares.

Por otra parte, el periodo de Gobierno de Manuel Ávila Camacho, que comprendió de 1940 a 1946, estuvo fuertemente marcado por el contexto internacional de la Segunda Guerra Mundial. Nacionalmente, Ávila Camacho enfrentó la oposición política que el Gral. Almazán le representó desde el momento en el que quiso competir para la Presidencia y con el apoyo de una organización recién formada pero ya fortalecida llamada Partido de Acción Nacional (fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín, antiguo callista quien, además, denunció fraude electoral). De manera que el PRM no estuvo exento de obstáculos, incluso por parte de un sector de la CROM que no aceptaba que su posición hegemónica dentro de la organización obrera de México había sido sustituida por otros grupos formados y/o apoyados por Cárdenas y liderados por Lombardo Toledano. La respuesta del Presidente frente a este clima de inestabilidad política fue la omisión de los señalamientos en su contra, y la estrategia que empleó para conseguir la pacificación política y social fue el refrendo de su apoyo a la clase trabajadora y el apoyo abierto, al mismo tiempo, a los empresarios. Su periodo fue el de la industrialización, tal como ya se desarrolló en otra parte de esta investigación; sin embargo, es pertinente comentar que para mantener una buena relación con ambas partes, el Presidente modificó la Ley del Trabajo y el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Con ello se dispuso que si un sindicato deseaba declarar una huelga debía comunicarlo a la empresa por lo menos con seis días de anticipación, pero exigió al patrono que contestara el emplazamiento de huelga en un plazo de 48 horas, y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje debía resolver el conflicto mediante pláticas de avenimientos con las dos partes.²⁶⁶

A continuación señalo los ámbitos más significativos de la política social desarrollada durante el cardenismo. Este es el periodo en el que más claramente se puede ver la consolidación de la “forma intervencionista” dado que el Estado alcanza un grado muy alto de penetración en la sociedad a través de acciones que la vinculan directamente con las instituciones del gobierno. A partir de esta etapa se construye de manera deliberada y calculada el intervencionismo, desde luego sin llamarse de esa manera, pero sí con la clara intención de establecer mecanismos de comunicación del Estado con la sociedad para poder dar cauce a la demanda y orden al conflicto. Tal como lo menciona Mann, la educación es uno de los puntos nodales para la construcción del Estado, porque representa el alcance que puede tener estructuralmente y porque es el medio a través del cual se difunden mensajes de legitimación de determinado orden de las cosas. Haciendo uso de sus facultades, y en aras de continuar con el esfuerzo de alfabetización, Ávila Camacho promulgó un decreto el 21 de agosto de 1944 en el que se exigía a todos los mexicanos de entre 18 y 60 años que supieran leer y escribir, que enseñaran a una persona cuando menos. Si alguna persona quería hacer un trámite administrativo y no probaba que había cumplido con su deber de

²⁶⁶ Stephen Goodspeed, “El papel del Jefe del Ejecutivo en México”, *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México* VII-1, (ene-mar 1955): 143.

instrucción, dicho trámite le era negado. Esta fue una manera clara de intervención estatal en la vida social.

Ahora bien, dado que este fue un periodo ampliamente influido por el ambiente bélico que se vivía en el mundo, el asunto de las relaciones exteriores fue de primer orden. Con Estados Unidos, el Presidente llegó a un acuerdo sobre el uso recíproco de aeropuertos y bases estratégicas, además de la firma de un convenio económico en el que:

1. México se comprometió a pagar a los Estados Unidos 40 millones de dólares para liquidar de una vez todas las reclamaciones agrarias, y confirmó este compromiso mediante un acuerdo especial sobre reclamaciones que le impuso pagos anuales de 2.5 millones de dólares.
2. Los Estados Unidos convinieron en aceptar de México pagos mensuales en plata nueva por 6 millones de onzas, equivalentes a 2 millones de dólares.
3. Los Estados Unidos, a través del Export-Import Bank, otorgarían a México un préstamo de 30 millones de dólares para construcción de carreteras.
4. Se iniciarían las negociaciones para lograr un tratado de comercio recíproco entre los 2 países.

De modo que México estrechó relaciones con Estados Unidos a partir de que declaró la guerra en junio de 1942, esto le permitió adquirir equipo bélico norteamericano y se plantearon esquemas de defensa común en zonas costeras; además, Estados Unidos pudo utilizar bases y puertos mexicanos para su aviación, tropas y barcos.²⁶⁷

Dentro del territorio nacional, la declaración de Guerra de México obligó al Presidente a tomar ciertas medidas; la primera de ellas fue la suspensión de garantías constitucionales y la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo²⁶⁸ para desempeñar con más eficacia la administración y enfrentar la crisis, la obligatoriedad del servicio militar y la reorganización del ejército, incluyendo la creación de un Consejo Supremo de la Defensa Nacional bajo el control directo del Presidente pero dirigido por el Gral. Cárdenas como Jefe Supremo de Defensa. En este mismo sentido, en 1943 se creó la Comisión Nacional de Emergencia para la Defensa Política, órgano asesor del mencionado Consejo. Situación que concluyó en 1945 cuando fueron retiradas todas las restricciones impuestas con fines de seguridad.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 152.

²⁶⁸ El Jefe del Ejecutivo tuvo amplias facultades legislativas, así como también las tuvo en relación al Poder Judicial. Formalmente, el Art. 33 de la Constitución de 1917 convierte al Presidente en un funcionario judicial en tanto que decide y aplica la calificación de “extranjero indeseable”, y recordemos que así actuó Calles en contra de varios sacerdotes, de modo que hizo efectiva la facultad que la Carta Magna le otorgaba.

En torno al “avilacamachismo”, concluyo que el Jefe del Ejecutivo procuró una práctica político-administrativa menos radical que la de Cárdenas y, aunque siguió teniendo la última palabra en cuanto a la toma de decisiones, lo cierto es que Ávila Camacho fue un Presidente que solicitó, en diversas ocasiones y para distintos asuntos, opiniones a personas incluso externas del Gobierno. Por otro lado, quizá debido a la situación de guerra que se vivió, el Presidente no intervino tanto como sus antecesores en los procesos electorales en el interior de la República, se mantuvo alejado de las campañas electorales de su Partido y tampoco actuó frontalmente contra los opositores políticos, lo que para algunos fue indicio de debilidad, pero para otros lo fue de madurez política e institucionalización de la vida pública.

En relación al juego político y a la competencia por la Presidencia de la República, hasta el gobierno de Ávila Camacho es posible ubicar dos características necesarias para ser candidato a Presidente de la República:

- a) Haber sido gobernador de algún Estado con una importante “maquinaria política” que operara a su favor, generalmente construida por obreros y/o campesinos.
- b) Haber sido elegido por el Presidente en turno, acción que tenía un doble significado: escoger a un miembro de su gabinete con anticipación a las elecciones y hacerse de su apoyo y lealtad incondicionales, así como dejar en deuda al “elegido” para cobrarle con favores políticos más tarde.

Desde luego que los “requisitos” mencionados obvian la pertenencia al PRM porque, en realidad, no hubo oposición capaz de competir electoralmente con el PRM que, en 1946, cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Institucional (PRI). Los candidatos opositores generalmente eran los que habían intentado, sin éxito, competir por la Presidencia dentro del Partido hegemónico; ni siquiera el PAN compitió electoralmente, por lo menos durante los primeros años de su existencia.

La gran capacidad de acción e influencia que tenía el presidente institucionalmente incluía el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo, fundamentado en la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, éste debe asegurarse de que la República democrática, así como el Estado libre y soberano prevelezcan. No obstante, la Constitución no define qué entiende por dichos conceptos, de manera que cada Presidente discrecionalmente los interpreta y aplica las leyes según su arbitrio para que se adapten a sus políticas personales. Otra forma de intervenir políticamente que tenía el Presidente en los asuntos internos de las provincias era a través del Senado de la República y se justificaba a través del Art. 76 de la Constitución, donde se le concede a los Senadores la facultad de declarar que han desaparecido los poderes constitucionales de un Estado cualquiera a causa de algún acto político; en consecuencia, el Senado

ordena la destitución del Gobernador y, entre una terna propuesta por el Presidente, se elige al Gobernador provisional.

Finalmente, el Presidente en México fue el principal administrador, pues elegía y sigue eligiendo a sus Secretarios de Estado y, también por decreto, si así lo decide tiene la facultad de crear o desaparecer Secretarías. Cabe destacar que el Secretario con el que más íntimamente trabaja el Presidente es el de Gobernación, esta Secretaría es el instrumento con el que el Presidente ejerce sus máximas facultades. Entonces, como dicha Secretaría tiene muchas atribuciones, el Presidente acumuló facultades muy extensas también, por ejemplo: las cuestiones religiosas son reguladas por esta instancia, opera las expropiaciones decididas por el Presidente, controla las publicaciones del Diario Oficial, tiene a su cargo los archivos nacionales y, durante un tiempo, también controló los Talleres Gráficos de la Nación. Finalmente, este es un tema que requiere de mayor detenimiento para su análisis, sin embargo, en adelante a las conclusiones, el Jefe del Ejecutivo en México asumió funciones en dos sentidos: por un lado, el aspecto institucional que exigía una actuación administrativa, ejecutiva y, por otro lado, una función política como jefe de partido que operó como una estructura fundadora y ordenadora de conjunto para dar estabilidad al Régimen.

A manera de resumen

El presente apartado tuvo como objetivo mostrar el modo en el que se consolidó la “Forma intervencionista” del Estado mexicano a partir de las políticas de industrialización, crecimiento del sector público y construcción de infraestructura, principalmente. La revisión hemerográfica que se efectuó, permitió ubicar las zonas de mayor influencia estatal así como las consecuencias económicas y políticas que ésta tuvo, a partir de la década de los años treinta. Para ello se exploraron dos áreas básicas:

1. La creciente industria y el papel del Estado en la formación de capital, ante la falta de una sólida burguesía nacional que lo hiciera. En este sentido, el Estado mexicano fue empresario, inversionista, constructor, banquero y prestador de servicios de transporte y comunicaciones.
2. El reordenamiento del campo y su producción de riqueza, a través de la Reforma Agraria.

Además, exploré la conformación del sector público y, por ende, del empleo público pues fue en este periodo cuando se crearon las instituciones administrativas que hicieron operar al Estado y lo conectaron con la sociedad. Dentro de las instituciones inauguradas se encuentran Secretarías de Estado, pero también Bancos comerciales, lo cual, justamente, ilustra la intensa actividad estatal en

la esfera económica con la finalidad de movilizar y capitalizar la industria e, incluso, la producción agrícola, pero también para controlar la balanza de pagos y la balanza comercial. En otras palabras, el Estado tomó las medidas necesarias para que el capitalismo se desarrollara en México, pues de las referencias históricas que se encontraron, se sigue que fue poca la iniciativa privada que contribuyó a la consolidación de dicho Modo de Producción.

Finalmente, observé que, paralelo a la intervención económica, el control político ejercido por un Jefe del Poder ejecutivo fuerte, fue claro y decidido. Es durante el periodo abarcado en este capítulo cuando se afianzan las características concentradoras y muy poco limitadas del régimen político; no obstante, la valoración final acerca de la composición y recomposición de las fuerzas políticas se bordarán en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4. “MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA TRANSFORMACIÓN CAPITALISTA DEL SIGLO XXI Y EL CAMBIO DE “FORMA ESTATAL”

Una de las principales afirmaciones del presente trabajo es que la crisis del Estado mexicano responde, más que al desgaste del régimen político o a la inconmensurable corrupción del sistema político, a la falta de una Forma –en sentido poulantziano- bien definida. Se ha explicado, a la vez, que si bien es cierto que la construcción de la “forma intervencionista” fue exitosa y mostró un Estado fuerte, consolidado y eficiente, se debió, en buena medida, a una especie de venturosa coincidencia entre las condiciones del capitalismo monopolista finales del siglo XIX y principios del XX, que exigieron la abierta intervención estatal en la economía, y al proceso político de reagrupamiento y ordenamiento de las fuerzas políticas después de la revolución. Dicha coyuntura marcada por la “fortuna”, si es que cabe la expresión, durante el periodo de construcción del Intervencionismo, no se repitió en su etapa de crisis o de desmantelamiento, ya que la lógica del capitalismo mundial se reajustó en un sentido y los procesos políticos en México se desarrollaron en otro. Esto es precisamente lo que se argumenta en el presente apartado.

De manera que, para poder observar si la forma estatal mexicana cambió y en qué sentido lo hizo, es imprescindible, por un lado, conocer y comprender las transformaciones del capitalismo contemporáneo, cuya expresión más clara se encuentra en el cambio de patrón de reproducción y acumulación²⁶⁹, añadiendo las peculiaridades que las condiciones de dependencia asignan a la economía nacional y, por otro lado, ubicar el rumbo de los cambios políticos manifiestos a partir de la reconfiguración del bloque histórico en el poder²⁷⁰ y los procesos políticos específicos del Estado mexicano, expresados a partir de la configuración institucional-formal y de las relaciones políticas verificadas en la zona no institucional del Estado (tales como movimientos sociales o manifestaciones contenciosas de política no estatal)²⁷¹. Además, para dar elementos de contraste

²⁶⁹ De acuerdo con Jaime Osorio el patrón de reproducción del capital da cuenta de la particular manera en que el capital se valoriza durante un periodo determinado mientras se reproducen condiciones como los valores de uso que se producen, el capital se requiere invertir o los mercados que se deben construir para dar salida a la producción realizada por determinadas ramas industriales históricamente desarrolladas. Consultar Jaime Osorio, *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo* (México: Ítaca, UAM Xochimilco, 2009): 225. Esta noción permite “historizar” el movimiento de la economía, tanto en el centro como en la periferia del mundo capitalista. Además, da contenido a la “periodización” político-económica a partir de la cual Poulantzas construye la categoría “forma de Estado”.

²⁷⁰ Entiendo por “bloque de poder”, de acuerdo con Poulantzas, “la unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clase dominantes, en su relación con una forma particular del Estado capitalista”. Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (México: Siglo XXI, 1968), 302.

²⁷¹ Cabe aclarar que, si bien es cierto que la concepción de Estado que se ha desarrollado en esta investigación parte de una “zonificación” de éste para su mejor abordaje y comprensión, hasta ahora no se ha abordado la “zona no institucional”, es



con respecto al estado que contemporáneamente guarda el Estado mexicano, con respecto al primer tramo del intervencionismo estatal abordado en el Capítulo 2 de esta investigación, se esbozan ejemplos que dan cuenta de los grandes procesos de configuraron (y, en este caso, reconfiguraron) a las unidades estatales, de acuerdo a la propuesta explicativa de Charles Tilly, a saber:

1. Suministro de alimentos, a partir de la pérdida de soberanía alimentaria y la degradación institucional y pérdida de efectividad de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).
2. Recaudación fiscal y políticas económicas, a partir de la reforma hacendaria y la reforma energética.
3. *Policy*/burocracia/sector público, a partir del cúmulo de las llamadas “reformas estructurales”.

La argumentación desplegada a continuación sostiene que el Estado mexicano adoptó lineamientos económicos neoliberales, pero su ajuste político no fue en el mismo sentido, dejando una “forma de Estado” neoliberal inacabada que introdujo lo “nuevo” del liberalismo en lo económico pero que conservó lo “viejo” del intervencionismo²⁷² en lo político.

4.1 El neoliberalismo como doctrina, como ideología y como una particular forma del capitalismo

A finales de la década de los años setenta el Intervencionismo en Europa, conocido también como “Estado de bienestar” o “Estado benefactor”, comenzó a mostrar signos de una grave crisis; de modo más específico, el capitalismo vio modificado su patrón de reproducción y acumulación,

decir, aquella se encuentra fuera del entramado institucional del régimen político, pero en la que también hay vida política tendiente a concentrarse en la verticalidad del poder acumulado de la unidad estatal.

²⁷² A manera de recuento, y tal como se ha argumentado en este trabajo, los cambios en el capitalismo -específicamente en el patrón de acumulación- durante las primeras décadas del siglo XX favorecieron la construcción de la “forma intervencionista” del Estado mexicano. Políticamente esta forma se construyó a través de varios procesos: la incorporación de las masas a la política, desde luego sin olvidar el proceso revolucionario del que provino; el corporativismo de las clases trabajadoras y su participación política por medio del Partido hegemónico; reacomodos estructurales entre las clases dominantes -económicamente hablando, por ejemplo, el ascenso de las elites agroindustriales que, paulatinamente, desplazaron a los tradicionales terratenientes; presiones producidas por los cambios en el mercado internacional-, la reconfiguración del sistema de necesidades posterior a las guerras mundiales, nuevas formas de consumo alentadas por el keynesianismo, y la considerable ampliación de las funciones estatales y el consecuente crecimiento del sector público. Toca a este último apartado dar cuenta del desmantelamiento de dicha Forma estatal y sus efectos.

evidenciando fallas estructurales y consecuencias sociales negativas muy profundas. Al respecto David Harvey plantea el panorama del siguiente modo:

El crecimiento tanto del desempleo como de la inflación se disparó por doquier anunciando la entrada en una fase de ‘estanflación’ global que se prolongó durante la mayor parte de la década de 1970. La caída de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos sociales provocaron crisis fiscales en varios Estados (Gran Bretaña, por ejemplo, tuvo que ser rescatada por el Fondo Monetario Internacional en la crisis de 1975-1976). Las políticas keynesianas habían dejado de funcionar. Ya antes de la Guerra árabe-israelí y del embargo del petróleo impuesto por la OPEP en 1973, el sistema de tipos de cambio fijos respaldado por las reservas de oro establecido por Bretón Woods se había ido al traste. La porosidad de las fronteras estatales respecto a los flujos de capital dificultó el funcionamiento del sistema de tipos de cambio fijos. Los dólares estadounidenses regaban el mundo y habían escapado al control de Estados Unidos al ser depositados en bancos europeos. Así pues, en 1971 se produjo el abandono de los tipos de cambio fijos. El oro no podía seguir funcionando como la base metálica de la divisa internacional; se permitió que los tipos de cambio fluctuaran y los esfuerzos por controlar esta fluctuación fueron abandonados enseguida. A todas luces, el liberalismo embridado que había rendido elevadas tasas de crecimiento, al menos a los países capitalistas avanzados después de 1945 se encontraba exhausto y había dejado de funcionar. Si quería salirse de la crisis hacía falta alguna alternativa.²⁷³

Aunque en cada unidad estatal las relaciones económico-políticas se manifiestan de distinta manera, lo cierto es que esta coyuntura derivó en cambios profundos. Es cierto que no en todos los Estados se desarrolló propiamente una nueva Forma estatal, asaz neoliberal, pero al menos se experimentó el agotamiento de la “forma intervencionista” y, en todos los casos, aunque diferenciadamente, se echaron a andar medidas para la reactivación de la acumulación de capital y, desde luego, la recuperación o redistribución del poder político entre las elites económicas mundiales. En México se adaptaron políticas económicas de libre mercado y libre competencia para prescindir de la labor planificadora y rectora del Estado. Este periodo que inició, aproximadamente, en la década de los años ochenta, ha sido explicado de diversas formas²⁷⁴, unas más rigurosas que otras, pero lo que este trabajo se propone es volver a dicha etapa a través de la categoría ordenadora de “forma de Estado”, pues sólo a través de la economía política es posible dar cuenta de los cambios experimentados, sus causas y sus consecuencias estructuralmente.

Es importante mencionar que el neoliberalismo ni se entendió del mismo modo en todas partes ni se aplicó homogéneamente -no fue así en economías independientes, y menos lo fue entre las dependientes-. En cualquier caso el neoliberalismo se vio como un proyecto político útil para reestablecer las condiciones para la acumulación del capital y para restaurar el poder de las élites económicas, siempre con la flexibilidad necesaria para cumplir dichos objetivos, es decir, con la

²⁷³ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 28.

²⁷⁴ La bibliografía al respecto se apunta con amplitud en el Capítulo I de esta investigación.

misma flexibilidad que históricamente ha mostrado el liberalismo: “...cuando los principios neoliberales [o liberales] chocan con la necesidad de restaurar o de sostener el poder de la elite o bien son abandonados o bien se tergiversan tanto que acaban siendo irreconocibles.”²⁷⁵ Lo anterior significa que, como ideología, tanto el liberalismo como el neoliberalismo²⁷⁶ resultan catálogos flexibles de principios y valores que, en última instancia, pretenden conservar o recuperar el poder de las clases dominantes, sujetos a la modificación que la historia exija, es decir, si es preciso restringir las libertades que tanto enaltece el liberalismo, pues se restringen, como en los Estados de excepción (dictaduras), en los que la historia ha mostrado que el capitalismo avanza con soltura y las élites dominantes se fortalecen.

El neoliberalismo surgió como una doctrina adherida a los principio del libre mercado acuñado por la economía neoclásica y a la conclusión smithiana de la “mano invisible”, desde luego contra los principios del socialismo (realmente existente, es decir, como una cuestión ideológica impulsada por decisiones políticas claramente dirigidas) e, incluso, se propuso como solución a los males o la crisis del capitalismo. Dicho de otro modo, más que ser un conjunto de políticas económicas recuperadas del siglo XIX y remozadas para su aplicación contemporánea sin más, el neoliberalismo, ideológicamente, se erigió como pertinente, necesario e impostergable.

Sin embargo, un análisis de los principios y postulados liberales permite observar las contradicciones existentes entre el discurso y la práctica. Veamos, por ejemplo, el caso notable del concepto de “libertad individual”, principio que se privilegia discursivamente, y cuya inmediata consecuencia es la acotada participación del Estado en la vida pública (lo que debe leerse como una limitación en el plano de la economía, dejando espacio sólo a lo político-administrativo) y, sobre todo, en la vida privada, pues no importa el credo que se profese, ni los gustos particulares, ni la cultura que se practique ni la etnia a la que se pertenezca, lo que importa es la obediencia al Estado de derecho, es decir, el sometimiento al “imperio de la ley”.

Lo anterior se verifica sólo en términos ideales ya que, en la vía de los hechos, para que el mercado funcione “libremente” requiere de un Estado fuerte y coactivo que garantice los derechos de la propiedad privada y las libertades individuales y empresariales. Es difícil pensar en el

²⁷⁵ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 36.

²⁷⁶ El concepto clave del neoliberalismo es “libertad”; sin embargo, éste se acompaña de “individuo”, es decir, lo que prevalece como principio ético es el de “libertad del individuo” o, mejor dicho, libertades individuales, pues no se concibe una sola libertad sino varias, ya que se piensa una realidad fragmentada en última instancia: por un lado lo político y por otro lo económico. Por eso se habla de “libertad de expresión”, de prensa, de religión, de reunión, de tránsito y, sobre todo, de mercado y de consumo. A esto debe añadirse que las corporaciones, jurídicamente, están consideradas como individuo, por lo que gozan de los beneficios jurídicos de las personas, pero privilegiando el ámbito económico. A pesar de las desigualdades producidas y reproducidas por el neoliberalismo, éste ganó consenso y fue aceptado en amplias capas sociales; entender cómo y por qué sucedió así es muy interesante porque también se pueden encontrar pistas para contrarrestar su hegemonía ideológica.



cumplimiento de los principios liberales sin la acción estatal de por medio, baste recordar que este nuevo liberalismo ha creado una ficción jurídica a partir de la cual se radicaliza la defensa de las libertades individuales a través del reconocimiento a las corporaciones empresariales como individuos ante la ley. Dicho en otras palabras, se ha dotado de derechos subjetivos a entidades constituidas legalmente cuyo propósito primigenio es el lucro privado, pero se les exenta de obligaciones y responsabilidades pues no hay una persona física identificable a la que se le pudiera imponer, por ejemplo, una pena que fuera privativa de la libertad por incumplimientos o infracciones a la ley.

Al liberalismo siempre le ha preocupado que el individuo se pierda en la sociedad y ha pretendido, al menos en el discurso, minimizar el papel del Estado (y es a nivel discursivo porque, en realidad, éste siempre interviene, y lo hace en última instancia, a favor del capital y su despliegue), pero sin disolverlo completamente porque, más que pretender la desaparición del Estado (lo cual estaría más asociado al comunismo), lo que interesa a las clases dominantes y sus fracciones hegemónicas es la restauración o reconfiguración del constantemente disputado poder político. Harvey argumenta que “A través del Estado, los intereses de la clase capitalista podían esperar proteger e, incluso, restaurar su posición.”²⁷⁷ La hegemonía de ese discurso ideológico modificó paradigmas culturales, formas y prácticas sociales, en especial, las de consumo²⁷⁸, y estilos de vida, lo cual nada tenía que ver con la consecución de la “justicia social”, misma que presupone solidaridad social y una concepción colectiva y no individualizada de la vida en sociedad. Todo ello pese a que el neoliberalismo, tanto como medidas económicas, como lineamientos ideológicos, fue presentado como la solución a una crisis que había traído caos y agitación social.

En cuanto a los principios que subyacen a los derechos liberales, en el contexto del neoliberalismo económico, son aquellos que favorecen la acumulación de capital, por ejemplo: autonomía (respecto a la injerencia estatal en cuestiones del mercado), igualdad (sólo como agentes del mercado y ante la ley), libertad (de empresa, de elección en el intercambio comercial, para vender y comprar fuerza de trabajo o para efectos de la representación política o bien, de propiedad, pero privada, limitada a la condición de la clase a la que se pertenezca). De lo anterior se desprende una de las cualidades o deberes que ha de cumplir el ciudadano: la responsabilidad del cuidado personal, lo cual se traduce en la exención de obligaciones inherentes al Estado (intervencionista) como la provisión de seguridad social en el amplio sentido de la expresión.²⁷⁹

²⁷⁷ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 60.

²⁷⁸ Consultar Jorge Veraza, *La subsunción real del consumo al capital. Dominación fisiológica y psicológica en la sociedad contemporánea* (México: Ítaca, 2008).

²⁷⁹ Un elemento más que se agrega al problema de los derechos en el contexto neoliberal es el del territorio pues, en la vía de los hechos, las fronteras no desaparecen (como en el discurso lo enuncia el discurso del nuevo liberalismo) y el ejercicio, así como la garantía de los derechos, tiene cierta jurisdicción. De ahí se siguen al menos dos problemas, el

Lo que se presentó como una alternativa a la crisis del capitalismo durante la segunda mitad del siglo XX tuvo responsables, ideólogos y operadores políticos; uno de los ejemplos más claros fue M. Thatcher, quien adoptó las concepciones de Hayek y de Milton Friedman y promovió la disolución de todas las formas de solidaridad a través de la exaltación del individualismo radical. Lo anterior se tradujo, como mencioné antes, en “responsabilidad personal” y renovación de los valores familiares, con ello se justificó la aniquilación de la seguridad social proporcionada por el devastado Estado de Bienestar, trasladando el cuidado del individuo al ámbito e iniciativa privados. El otro gran ejemplo se da en Estados Unidos, con el Presidente Reagan y el Presidente de la Reserva Federal, Volcker, quienes adoptaron las medidas neoliberales a través de la desregulación económica, la rebaja de impuestos, los recortes presupuestarios y, en el orden de lo político, ataques directos contra la organización sindical de las clases trabajadoras. Al exterior, Estados Unidos refrendó su vocación imperial-neo colonial como un mecanismo efectivo para contener la amenaza comunista o socialista, estrechando alianzas con las dictaduras militares latinoamericanas, así como invadiendo estratégicamente países petroleros como Irán.

De acuerdo con Harvey, la restitución del poder económico de las clases altas en los Estados se llevó a cabo a través de nombramientos a cargos en espacios clave de la política económica como la seguridad laboral o la sanitaria; además, se consolidó el poder monopolista vía el mercado y el traslado de las manufacturas al extranjero, específicamente, en economías dependientes.²⁸⁰ Los organismos internacionales encargados de propagar y ejecutar el fundamentalismo del libre mercado y la ortodoxia neoliberal fueron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por medio del sobreendeudamiento de las economías dependientes y la imposición de reformas, incluso constitucionales, para recortar el gasto social, flexibilizar las relaciones laborales y privatizar los servicios de seguridad social. Lo anterior es muy claro en el caso del Estado mexicano, donde las políticas implementadas en los llamados “sexenios neoliberales”, periodo en el cual se mutilaron grandes espacios de estatalidad para dar fin al Intervencionismo y dar pauta a una nueva configuración política.

Otra importante tendencia fue, y sigue siendo, la prevalencia del poder financiero, es decir, se produjo un desplazamiento del poder de la producción hacia el mundo de las finanzas. Desde entonces fue prioritario para los Estados apoyar a las instituciones del sistema financiero y proveer de garantías jurídicas (e incluso políticas) a los mercados especulativos. Y no sólo en el caso de las

primero es el de la movilidad humana en términos transnacionales pues para el derecho internacional que ha generado el liberalismo político, existe el derecho humano de los individuos a salir de los países de los cuales son ciudadanos pero no a entrar a otros países; segundo, una vez que el individuo abandona el territorio del cual es ciudadano, particularmente si lo hace en condiciones de migración no formal, el derecho no le asiste, tal es el caso de los buscadores de asilo, desplazados y apátridas.

²⁸⁰ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 44.



finanzas, pues en Estados Unidos, por ejemplo, la economía asociada a la informática tuvo un gran estallido y desplazó a viejas élites económicas, con lo que se reconfiguraron las relaciones entre las fracciones de la clase dominante, pues las viejas familias (Rockefeller, Ford, Mellon, Morgan, Du Pont, entre otras) presenciaron el ascenso de multi millonarios como Gates y Zuckerberg.²⁸¹

Desde luego, estas tendencias se expresaron diferenciadamente en las economías centrales y en las periféricas. En el particular caso de México la financiarización de la economía sólo fue posible entre una pequeñísima clase empresarial nacional, pues la mayor parte de la industria y el comercio estuvo en manos del Estado durante el Intervencionismo y lo que se transfirió de estatalidad o lo que se privatizó (sobre todos servicios relacionados con la seguridad social) benefició más a extranjeros que a nacionales.²⁸²

Cabe mencionar que la vuelta al liberalismo no se dio sin ninguna modificación, hubo cambios que distinguen a una de otra corriente, por ejemplo, la llamada “externalización de costos” pues las pérdidas son asumidas por los prestatarios, en el mejor de los casos o bien, por los ciudadanos a quienes se adjudica una la deuda pública. De acuerdo con Harvey “...el caso de México sirvió para demostrar una diferencia crucial entre la práctica liberal y la neoliberal, ya que bajo la primera los prestamistas asumen las pérdidas que se derivan de decisiones de inversión equivocadas mientras que, en la segunda, los prestatarios son obligados por poderes internacionales y por potencias estatales a asumir el coste del reembolso de la deuda sin importar las consecuencias que esto pueda tener para el sustento y el bienestar de la población local”.²⁸³ Un ejemplo ilustrativo de este planteamiento es la formación del Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA), que luego cambió al nombre de Instituto para el Ahorro Bancario (IPAB), es decir, un rescate bancario millonario que se llevó a cabo a través de la deuda pública.

Lo anterior muestra la constricción que sufrió el Estado mexicano comprometió, aún más, el ejercicio de la soberanía para las economías periféricas porque fueron más débiles frente a las políticas de los organismos internacionales. Dicho problema también debe ser comprendido a la luz

²⁸¹ De acuerdo con *Forbes*, para el 2014 la lista de los diez estadounidenses más ricos quedó así: Bill Gates (Microsoft), Warren Buffett (Berkshire Hathaway), Larry Ellison (Oracle), Charles Koch (diversificada), David Koch (diversificada), Christy Walton y familia (Wal-Mart), Jim Walton (Wal-Mart), Michael Bloomberg (Bloomberg LP), Alice Walton (Wal-Mart) y S. Robson Walton (Wal-Mart). Como se puede observar, todos están en el sector servicios de informática, telecomunicaciones, finanzas, o bien, los que están en la esfera de la circulación, como los súper mercados; esto nos da cuenta del modo en el que el capitalismo se ha transformado en el último siglo. Consultar Kerry A. Dolan, *Forbes*, 4 de octubre de 2014, en <http://www.forbes.com.mx/los-10-estadounidenses-mas-ricos-de-2014/>

²⁸² El excepcional ejemplo del empresario Carlos Slim no ofrece elementos suficientes para afirmar que la clase empresarial mexicana creció exponencialmente y, mucho menos, para considerar que la sociedad en general se benefició. Se sabe que el enriquecimiento de dicho empresario se debe a la colusión que sostiene con el Gobierno Federal, el cual lo favoreció para que, a partir de una compañía de inversiones relativamente pequeña, Slim controlara el monopolio de las telecomunicaciones en México y buena parte de la economía nacional. Consultar *Forbes*, p. 51.

²⁸³ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 46.



de la posición que un Estado ocupe dentro del esquema “centro-periferia”, ya que una economía dependiente o periférica produce un ejercicio limitado de dicha soberanía, es decir, a diferencia de las economías centrales o independientes, aquellas no cuentan con los recursos militares ni económicos que le permitan hacer un uso político pleno de su capacidad de dictar y hacer cumplir la ley al interior y al exterior de las fronteras nacionales. Es por ello que, con relativa facilidad, los Estados nacionales, cuyas economías son dependientes se encuentran más expuestos a una posición de subordinación política respecto de las potencias económicas mundiales y/o de los organismos financieros internacionales como el FMI y el MB. A continuación expondré cómo se ha redefinido el papel de los Estados nacionales a partir del ascenso neoliberal y las implicaciones políticas de estas nuevas relaciones económicas.

4.2 El Estado nacional en el contexto neoliberal

Siguiendo la línea explicativa que ofrece el esquema de análisis aquí expuesto es posible afirmar que las crisis políticas nacionales se constituyen, por un lado, de las expresiones del desarrollo mundial del capitalismo y, por otro, de las condiciones internas de las unidades estatales que modifican el bloque histórico en el poder, así como de las decisiones personales o de grupo dentro de la clase política.

Es por ello que he sostenido que en México, más que sólo una crisis del sistema político y el ascenso de una nueva elite que puso en marcha políticas económicas tendientes a desplazar la acción estatal hacia lo exclusivamente político-administrativo, lo que ocurrió se explica refiriéndonos al desmantelamiento de la “forma de Estado” intervencionista. Sin embargo, considero que no existen elementos suficientes para afirmar que el Estado mexicano adoptó una Forma neoliberal, es decir, los procesos político-económicos desarrollados no presentan las determinaciones necesarias y suficientes para pensar en dicha Forma estatal porque sólo las hayamos parcialmente. Por otro lado, lo que sí es imperativo mostrar es cómo se vio afectado el Estado mexicano con la introducción del neoliberalismo. Para ello es necesario, en primer término, desarrollar las características que tendría un Estado neoliberal, al menos en la teoría, porque su manifestación en cada nación es distinta, e ilustrarlo con los casos de aquellos Estados concebidos como modelos o paradigmas por la aplicación sistemática y más o menos consistente de las políticas económicas del nuevo liberalismo.

Harvey afirma que el Estado neoliberal es una forma política inestable y contradictoria que se ha gestado caótica y geográficamente de modo desigual dado que el despliegue planetario del

capitalismo responde a una lógica expansiva pero diferenciada, de acuerdo al lugar que ocupe cada economía nacional en la división internacional del trabajo.

En ese sentido, la crisis mundial del capitalismo del último tramo del siglo XX se manifestó, primeramente, en las potencias económicas mundiales, pues ahí las contradicciones del capitalismo, aunque son absorbidas y/o externalizadas sistemáticamente, se muestran tan radicales como el propio sistema. Harvey agrega que “... los potentes impulsos hacia la neoliberalización han emanado de un reducido número de epicentros de máxima importancia, o bien se han orquestado directamente desde ellos.”,²⁸⁴ por ejemplo, Reino Unido, Estados Unidos y Alemania Occidental. En cada caso, las contradicciones estructurales del capitalismo indujeron a la radicalización de la lucha de clases aunque, también en cada caso, de distinta manera; por ejemplo, en Inglaterra las medidas privatizadoras fueron llevadas a cabo eficazmente en el sistema de viviendas sociales y servicios como agua, gas y electricidad, pero los servicios públicos más relevantes como salud y educación no se vieron afectados. Por su parte, en Estados Unidos se privilegió la industria armamentista, pero sin renunciar a los principios keynesianos.²⁸⁵

En contraste, en Japón los sindicatos eran más débiles y la explotación elevada pero, a diferencia de lo que ocurrió en otros países con respecto a la retirada del Estado del ámbito económico, el Estado japonés inició un importante programa de inversión en la transformación tecnológica, vinculado con corporaciones y bancos privados, con lo que se generó crecimiento económico. En otras palabras, éste es un caso que contradice el postulado de privilegiar a la iniciativa privada para que controle la economía y con ello favorecer el crecimiento económico y restablecer el desarrollo ascendente del capitalismo. En plena era neoliberal, el Estado japonés fue gran inversor dentro de una fuerte competencia comercial internacional, especialmente con Alemania. En Alemania Occidental el neoliberalismo no se aplicó sin resistencia, los sindicatos

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 108.

²⁸⁵ En esta fase de reestructuración capitalista se vivieron dos momentos coyunturales, el primero se observó en el mundo occidental y el segundo momento afectó mayormente a las economías asiáticas, inició en 1997 en Tailandia con la caída del mercado inmobiliario especulativo y, posteriormente, se extendió a Indonesia, Malasia, Filipinas, Hong Kong, Taiwán, Singapur, Corea del Sur, Estonia y Rusia. Harvey refiere que “A medida que se agudizaba la crisis, el desempleo se disparaba, el PIB caía en picado y los bancos cerraban. La tasa de desempleo se cuadruplicó en Corea, se triplicó en Tailandia se duplicó en Indonesia. En este país, casi el 15 por 100 de los varones que en 1997 se encontraban trabajando había perdido sus empleos en agosto de 1998, y la devastación de la pobreza urbana prácticamente se triplicó, y casi una cuarta parte de la población cayó en la indigencia; en Indonesia, la pobreza se duplicó [...]. En 1998, el PIB de Indonesia cayó el 13.1 por 100, en Corea, 6.7 por 100 en Tailandia el 10.8 por 100. Tres años después de la crisis, el PIB de Indonesia todavía se encontraba un 7.5 por 100 por debajo del nivel registrado antes de la misma, y el de Tailandia era un 2.3 por 100 inferior.”. Stiglitz, *Globalization and its Discontents* (Nueva York: Norton, 2002), citado por David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014): 116. Frente a esto el FMI intervino y ordenó medidas de austeridad y mayor neoliberalización, provocando reacciones sociales y movilización política. Del mencionado bloque asiático Malasia no atendió las “recomendaciones” del FMI y se recuperó más rápidamente, y lo mismo ocurrió con Corea del Sur.

conservaban buena parte de su fuerza política y lucharon por defender el sistema de protección social.

Mención aparte merece América Latina, cuya economía dependiente implicaba, ya de por sí, sometimiento político y acotado ejercicio de su soberanía, la adopción de medidas neoliberales produjo consecuencias negativas en el ámbito socioeconómico pues se profundizó la brecha de la desigualdad y, con ello, se agudizó la inestabilidad política. Desde luego, México se encuentra en este grupo y las crisis económicas se han estudiado bastante²⁸⁶, pero no en el marco de un cambio de Forma estatal, sino como crisis local que se pretendió resolver con medidas de tendencia global.

En resumen, en cualquiera de los casos mencionados, el verdadero propósito de la aplicación de políticas económicas neoliberales era la restauración del poder de clase de acuerdo al lugar que se ocupe en el esquema centro-periferia a través de cuatro vías señalados por David Harvey, a saber:

1. Financiarización abierta por parte de la iniciativa privada, lo cual sólo fue posible con la desregulación económica y estrechando las relaciones comerciales entre los bancos y las corporaciones.
2. Movilidad geográfica del capital alentada por el perfeccionamiento tecnológico, sin que ello significara la disolución de las fronteras estatales, pues la libre circulación del mercado está siempre mediada por el Estado, cuyo dominio político se asienta territorialmente.
3. Presión a los Estados con economías dependientes, por parte Wall Street y el Departamento del Tesoro estadounidense, para flexibilizar sus relaciones económicas comenzando por las laborales, y reducciones presupuestales a los programas de provisión social.
4. Difusión global de la nueva ortodoxia económica monetarista y neoliberal proveniente del llamado “Consenso de Washington”²⁸⁷.

²⁸⁶ Al respecto ya se ha anotado la bibliografía pertinente en el Capítulo 1 de esta investigación.

²⁸⁷ El Consenso no consistía meramente en un decálogo de política económica impuesto desde Washington, con la colaboración del FMI y el Banco Mundial, ni refleja únicamente una convergencia de ideas; sino que expresa, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses, entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina. Los principales cambios que se dieron en México en la década de los 1990 y que condicionaron el rumbo ulterior de la economía mexicana: el programa de estabilización (Pacto); la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady; la firma del TLCAN; y el proceso acelerado de privatizaciones que provocó una recomposición profunda de la oligarquía dominante. En México la estrategia se aplicó en tres fases sucesivas: En la primera fase se lanzó el Pacto, programa de estabilización “heterodoxo”. Aunque el Pacto fue implantado en 1987, último año de la administración de M. de la Madrid, fue diseñado por el equipo de Salinas de Gortari, entonces secretario de Programación y Presupuesto. El Pacto estaba basado en la concertación de precios y salarios -para la cual el control corporativo del partido oficial sobre los sindicatos fue fundamental-, pero sobre todo a través del uso del tipo de cambio como ancla inflacionaria. La segunda fase de la estrategia consistió en la renegociación de la deuda externa. Al llegar Salinas de Gortari (1989-1994) al gobierno, su primera acción fue renegociar la deuda externa bajo los auspicios del Plan

Como señalé antes, fue en los centros económicos capitalistas más poderosos donde se manifestaron con mayor radicalidad las contradicciones del capitalismo y, por ende, los espacios desde los que se diseñaron las transformaciones estructurales que habrían de asegurar el funcionamiento renovado de este modo productivo a nivel global. Pero ni las contradicciones ni los efectos de éstas generan costos que, en general, sean absorbidos por los propios Estados centrales, otrora metrópolis. La historia ha mostrado que son los Estados con economías periféricas, otrora colonias, los que pagan los costos y efectos negativos de las contradicciones y de la radicalización capitalista. Primero, son éstos los que, a través de la provisión de recursos naturales, mano de obra barata y marcos normativos que permiten y garantizan la precarización de las relaciones laborales, facilitan el desarrollo –siempre conflictivo y contradictorio– de las economías centrales pero, después, son también quienes viven y pagan las consecuencias de las contradicciones de un modo de producir y distribuir la riqueza cuyo principal objetivo no es la satisfacción de necesidades sino al acumulación de capital a través del trabajo impago.

Las contradicciones también se viven en los Estados centrales, en aquellos que desarrollaron su capitalismo y se enriquecieron a costa del saqueo de Latinoamérica y África, fundamentalmente, pero quienes pagan los costos más altos son los migrantes, aquellos que han sido expulsados de sus lugares de origen por la radicalización de la pobreza y los efectos de la guerra. Esto es justamente lo que se ha podido observar recientemente, en algunos países europeos y la migración de población que en otro momento de la historia fue colonizada. Hoy Europa está viendo las consecuencias de su afán expansivo y colonizante, pues los desplazados llegan a las metrópolis en busca de mejores condiciones de vida, huyendo de la guerra y generando costos en

Brady, lo que permitió reducir el principal y aligerar el pago de intereses, pero sobretodo, junto con la inflación en proceso de declinación, elevó las expectativas de los actores involucrados en la reforma neoliberal. La renegociación fue seguida por la apertura de la cuenta de capitales, la cual se consideraba fundamental para reanudar el crecimiento y financiar el desequilibrio de la cuenta corriente, mediante el libre acceso de la inversión extranjera. La tercera fase se caracteriza por la firma del TLCAN, el cual entró en vigor en 1994, y por la aceleración del proceso de privatización de los activos públicos. Se trató de un acuerdo entre gobiernos y grupos empresariales oligopólicos que veían en la integración una palanca importante para ampliar sus mercados y zonas de operación e influencia, así como para maximizar sus beneficios, y fundamentalmente fue impulsado por los grupos y empresas más globalizados del capital financiero de Estados Unidos, así como por los grupos y empresas más poderosos de Canadá y México. De acuerdo con Arturo Guillén, la economía mexicana es un caso paradigmático de los efectos anticrecimiento, de desarticulación de los sistemas productivos y desestabilizadores de las políticas procíclicas inspiradas en el Consenso de Washington, ya que es uno de los países latinoamericanos que ha crecido menos durante las últimas dos décadas. Económicamente, los principales efectos de la estrategia neoliberal en el sistema productivo son: la destrucción de las economías campesinas, la financiarización de la economía, así como un persistente proceso de desindustrialización caracterizado por la ruptura de las cadenas productivas creadas durante la etapa sustitutiva de importaciones y por la conversión de una buena parte de la industria en una plataforma de maquiladoras orientada a la exportación basada en los bajos salarios como principal herramienta competitiva. Políticamente, la consecuencia fue una recomposición del bloque de poder, mediante la cual la hegemonía fue conquistada por los grupos oligárquicos internos que lograron reconvertir sus capitales hacia el exterior, estrechamente vinculados con las empresas transnacionales, así como los grandes capitales ubicados en los circuitos financieros globales. Consultar Arturo Guillén, “México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington”, *Estudios Avanzados* 26-75, Brasil (2012).

términos de seguridad social. En resumen, se radicaliza el capitalismo y su patrón de acumulación a través del despojo y la guerra, y también se radicalizan los efectos y los costos que han de pagar los despojados. Baste ver la profunda crisis migratoria que está viviendo Europa²⁸⁸, tanto con migrantes (personas que abandonan sus lugares de origen en busca de mejores condiciones económicas de vida) y refugiados (gente que huye porque su vida corre peligro por la guerra). De acuerdo con María Cristina García, profesora de Historia y especialista en temas migratorios de la Universidad de Cornell, en Nueva York, la mayoría de los países europeos se han adherido a la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y/o el Protocolo de 1967, en el cual se reconoce que los refugiados y los solicitantes de asilo tienen derecho a ciertas protecciones incluyendo el no retorno forzoso bajo condiciones peligrosas o represivas. En otras palabras, a los solicitantes de asilo se les debe conceder el derecho de solicitar asilo en los tribunales judiciales, muchos de los cuales son deficientes. En ese sentido, por razones políticas y para evitar esta responsabilidad internacional, algunas naciones llaman a estas personas “migrantes” en lugar de “refugiados”, lo cual les permite deportarlos sin una audiencia de asilo.

Ahora bien, tal como señalé previamente las políticas económicas diseñadas desde el centro son aplicadas diferenciadamente en el centro y la periferia. Baste recordar que, por ejemplo, durante

²⁸⁸ El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, declaró el 9 de septiembre de 2015 que desde principios de año llegaron a Europa 500.000 personas en busca de protección internacional. De ese total, 366.000 migrantes lo hicieron a través del Mediterráneo, según el último informe de la Oficina para Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR), pero la agencia de la ONU advirtió que, en total, unas 850.000 personas buscarán refugio en Europa entre 2015 y 2016. La existencia de refugiados no es nueva y es global. La intención de decenas de miles de personas de llegar al Viejo Continente tampoco surgió ahora. Sin embargo, de acuerdo con Michael Martínez, periodista de CNN (11 septiembre, 2015), el número de sirios que busca seguridad en Europa se ha duplicado en el último año. Muchos dejaron países tales como Turquía para arriesgarlo todo a fin de dirigirse a Europa a pedir asilo, un estatus que le permite a alguien vivir y trabajar legalmente en otro país. Una de las razones por las que el Viejo Continente está ahora en el epicentro de la crisis migratoria es que los países a los que generalmente recurrían los desplazados por la guerra (que en los últimos años ascendió a cuatro millones, de los cuales la mayoría de ellos están en Turquía (1,9 millones), Líbano (1,1 millones) y Jordania (629.266), Irak (250.000) y Egipto (132.000), según el ACNUR), están ya desbordados en su capacidad para proteger tanto a los desplazados (gente que huye porque su vida corre peligro por la guerra) como a los migrantes (gente que abandona su lugar de origen para buscar mejores condiciones de vida). Los países europeos que reciben a la mayoría de los migrantes son Grecia e Italia (cuando ingresan por el Mediterráneo) y Hungría (cuando eligen la ruta de los Balcanes). A la hora de elegir dónde solicitar asilo, no obstante, los migrantes optan en primer lugar Alemania (218.000 pedidos a fines de julio; un 125% más que en el mismo período en 2014); y luego Hungría y Turquía, dos países de entrada. Los estados del Golfo, tales como Arabia Saudita, Qatar, Kuwait y Bahrein, han sido criticados por no reubicar refugiados sirios a pesar de las similitudes de idioma, religión y cultura y, desde luego, de la capacidad económica que tienen al ser prácticamente islas financieras con una altísima concentración de riqueza. Salvo los Emiratos Árabes Unidos que parece ser la excepción, pues ha recibido a más de 100.000 ciudadanos sirios desde el 2011 y ha ampliado los permisos de residencia para ellos, según datos de la CNN. Por su parte, gobiernos latinoamericanos como los de Chile, Brasil (para 2014 había 2000 refugiados sirios y el Ministerio de Justicia anunció que renovará en los próximos días la resolución de hace dos años que facilita la aceptación de personas de esa procedencia como refugiados) y Venezuela, manifestaron sus intenciones de recibir familias de refugiados para colaborar. Lo mismo Uruguay, que recibió en octubre pasado a cinco familias sirias, que suman 42 personas, y Paraguay que concedió refugio a 23 ciudadanos de ese país. Consultar Julieta Nassau, “Nueve claves para entender por qué estalló ahora la crisis migratoria en Europa”, *La Nación* (10 de Septiembre de 2015), en <http://www.lanacion.com.ar/1826127-nueve-claves-para-entender-por-que-estallo-ahora-la-crisis-migratoria-en-europa>

los años ochenta en Estados Unidos las medidas económicas de liberalización fueron limitadas pues se conservó, en lo general, una economía proteccionista aunque se haya restringido el esquema de seguridad social, siendo emblemático el caso de la educación, pensemos, por caso, en que ni Estados Unidos ni Inglaterra cuentan con sistemas de universidades gratuitas.

Durante el periodo de neoliberalización, la aplicación de los postulados del Consenso de Washington en México se presentó como la alternativa a la crisis, en el discurso ideológico oficial éstos serían la oportunidad para que nuestro país transitara económicamente al mal llamado “primer mundo”; pero detrás de ello estaba la intención de recuperar y, en todo caso, reconfigurar el poder de las fracciones de clase dominante. Nuevas fracciones, dueñas del capital financiero, impusieron su hegemonía sobre las viejas estructuras dominantes. Este proceso fue iniciado por Miguel de la Madrid, quien tenía muy claras sus alianzas con las empresas extranjeras y aprobó las recomendaciones fondomonetaristas de neoliberalización y privatización, así como de la reorganización del sistema financiero, la disminución de las barreras arancelarias y la flexibilización de las relaciones laborales. En otras palabras, De la Madrid afianzó la relación política con la clase capitalista, ni siquiera mexicana sino extranjera porque, como se dijo previamente, en México no se consolidó una burguesía nacional que por sí misma construyera hegemonía imponiendo sus intereses.²⁸⁹

²⁸⁹ En el capítulo 3 de este trabajo hablé del “Grupo México”, un conjunto de empresarios mexicanos que, paralela y coordinadamente con el Estado, intervino en el proceso de industrialización de la economía. Una de las conclusiones de ese apartado es que, pese a los esfuerzos de capitalización y el desarrollo alcanzado con una importante colaboración estatal, en nuestro país no se consolidó una burguesía nacional que hegemonícamente contribuyera al despliegue del capitalismo, el Estado siempre se mantuvo ocupado en esa tarea, de ahí que hubiera una coordinación cómplice entre la esfera de la política institucional y el sector privado de la economía. Como consecuencia de la crisis del capitalismo que derivó en la crisis de la forma estatal intervencionista –ya explicada y analizada previamente en esta investigación-, el naciente México neoliberal experimentó una profunda reconfiguración de sus grupos empresariales. Durante los sexenios de Luis Echeverría Álvarez, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, principalmente, las políticas económicas de liberalización y privatización favorecieron el nacimiento de un nuevo grupo empresarial poderoso con Carlos Slim liderando, pero esto trajo como consecuencia la debacle de otro grupo encabezado por Manuel Espinosa Yglesias, influyente banquero que amasó una gran fortuna, pero la perdió en la expropiación bancaria. Del total de bancos expropiados el 1 de septiembre de 1982, Bancomer fue el que obtuvo una sobretasa mayor respecto del valor contable registrado al día anterior, que ascendió a 19,000 millones de pesos (mdp), “reconociéndosele un valor ajustado de 30,000 mdp, el más alto de toda la cartera de indemnización”, de acuerdo con Marcos T. Águila, Martí Soler y Roberto Suárez (Consultar Soler, Martí y Suárez, Roberto, *Trabajo, fortuna y poder: Manuel Espinosa Yglesias: un empresario mexicano del siglo XX*) No hubo mucha conformidad con respecto a la nacionalización por parte de los llamados tecnócratas y, aunque posteriormente se devolvieron algunos activos a sus propietarios originales, ni Miguel de la Madrid ni Salinas, cada uno en su administración, obstruyeron el paso para que los banqueros afectados por la nacionalización recuperaran los activos de sus antiguas empresas. De esa manera Manuel Espinosa Yglesias desapareció totalmente de los negocios bancarios y no volvió a fungir como consejero de las principales empresas privatizadas. En este escenario surgieron nuevos magnates como Roberto Hernández y Salinas Pliego, quienes se beneficiaron de la privatización de las empresas paraestatales. Asimismo, posterior a la crisis de 1982 y la nacionalización bancaria, podemos encontrar desde presuntos delincuentes como Jorge Lanquar, Carlos Cabal Peniche, Ángel Isidoro Rodríguez alias “El Divino”, hasta los hombres más ricos actualmente no sólo de México sino del mundo: Grupo Carso (Carlos Slim), Grupo Banacci (Roberto Hernández y Harp Helú), Grupo SIDEC (Jorge Martínez Gutiérrez), Grupo Sinkro (Crescencio Ballesteros, Claudio X. González, Agustín Legorreta y Antonio Ruiz Galindo). (Consultar Encinas Ferrer, Carlos, et. Al., *La nacionalización de la Banca Mexicana como mecanismo de reconfiguración de los grupos económicos*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2012). El rescate de la banca en 1998, la concentración y centralización de capital dieron paso a un nuevo grupo de empresarios, a saber:

Los efectos de las políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington fueron abordados, entre otros, por Lomnitz-Adler, quien asegura que entre 1983 y 1988 la renta per cápita de México cayó a una tasa de un 5% anual; el valor de los salarios reales de los trabajadores cayó entre el 40 y el 50 %; la inflación que durante la década de 1960 había oscilado entre el 3 y el 4% anual, había crecido hasta contarse por decenas después de 1976.²⁹⁰ De manera que la reorientación del modelo económico, inspirada en dicho Consenso, se reflejó la disminución del gasto social; la restricción de los subsidios alimentarios, el detrimento en la calidad de los servicios públicos, principalmente la salud y la educación, están ampliamente documentados, así como los movimientos sociales y las nuevas formas de organización y resistencia políticas por parte de las fuerzas sociales no institucionales.²⁹¹ Entonces, si bien es cierto que la primera etapa de neoliberalización en México fue llevada a cabo por De la Madrid, fue Salinas de Gortari quien aceleró y formalizó el proceso, intensificando la privatización y, con ello, cercenando buena parte de la estatalidad –en el sentido que lo expresa Fukuyama y que ya ha sido abordado- y provocando la pérdida de base social para el Estado que, incluso desde antes, había mermado. Algunos de los puntos que destacan del proceso de neoliberalización en México, ya en su segunda etapa (salinato) son:

1. Carlos Slim Helú, propietario de las principales empresas mexicanas que cotizan en bolsa. Antes de la nacionalización, no figuraba en ningún consejo de las empresas más importantes, pero con la privatización se hizo el accionista mayoritario de Telmex.
2. Alberto Bañeres, dueño de una de las empresas mineras más importantes de México: Industrias Peñoles y otras empresas como El Palacio de Hierro, Grupo Nacional Provincial, Grupo Profuturo, Medica Movil, Medica Integral y ValMex.
3. Ricardo Salinas Pliego, un empresario producto del periodo de privatización, principal accionista de TV Azteca y Elektra.
4. Jerónimo Arango, cofundador de las tiendas de Aurrera que en 1997 vendió la mayoría de las acciones a Wal Mart.
5. Germán Larrea Mota Velasco, propietario de Grupo México su principal mina en México.

Consultar Cordera, Rolando y Rocha, Ricardo, *México: los años del cambio, una conversación con Carlos Salinas de Gortari*, México, Editorial Diana, 1994. Vidal, Gregorio, *Grandes empresas, relaciones de poder, economía y sociedad*. Plaza y Valses editores, México, 1999. Vidal, Gregorio, *Privatizaciones, fusiones, adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001.

²⁹⁰ Esta autora asegura que entre 1983 y 1988 la renta per cápita de México cayó a una tasa de un 5% anual; el valor de los salarios reales de los trabajadores cayó entre el 40 y el 50%; la inflación, que durante la década de 1960 había oscilado entre el 3 y el 4% anual, había crecido hasta contarse por decenas después de 1976. Consultar “The Depreciation of life during Mexico City Transition in to The Crisis”, en Jane Schneider, *Wounded Cities: Destruction and Reconstruction in a Globalized World* (Nueva York: Berg, 2004), 47-70.

²⁹¹ Durante la década de los años noventa se pudo apreciar la aparición de una gran diversidad de movimientos sociales, en otras palabras, se llevó a cabo la "visibilización" de diferentes acciones colectivas de resistencia y lucha contra los efectos negativos del neoliberalismo. Se trató de un amplio espectro que recorre desde la experiencia del zapatismo en México, pasando por Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil, hasta los casos de Bolivia, Ecuador y Argentina, incluyendo también la particular situación venezolana. El punto de convergencia de esta amplia gama de movimientos sociales era, y considero que es vigente, la denuncia de un sistema excluyente y devastador pero, también y sobre todo, un ánimo constructivo y transformador que admiten una impostergable necesidad de edificar nuevas relaciones sociales, económicas y políticas.

- Reducción en el sector estatal del empleo²⁹²
- Incentivación de la privatización de las tierras a través de la aprobación de una ley que abrió la propiedad extranjera.

Uno de los resultados más atroces fue devaluación del peso luego de una presión especulativa que la deuda pública había producido. En ese sentido, en 1989 se firmó el llamado Plan Brady²⁹³ para la condonación parcial de la deuda, el precio que México pagó fue muy alto porque el FMI le exigió la radicalización de medidas neoliberales que favorecieron la inversión extranjera en territorio nacional, dejando aún más desprotegidos a los productores nacionales. El conjunto de políticas económicas comentadas cumplieron la función de reanimar al capitalismo, con nuevas élites y un nuevo patrón de acumulación, pero lejos estuvieron de resarcir los efectos sociales negativos como la disminución de poder adquisitivo por parte de las clases trabajadoras y todo aquello a que conduce el empobrecimiento de la mayoría de la población; en contraste, hubo mayor concentración de la riqueza.²⁹⁴ Macleod, en particular su texto *Downsizing the State. Privatization and the Limits of Neoliberal Reform in Mexico* (2004), comenta datos aportados por la revista *Forbes* en relación a cómo la reestructuración económica de los sexenios neoliberales había producido veinticuatro millonarios, de los cuales, diecisiete fueron partícipes de los programas de privatización de bancos (1982), plantas siderúrgicas, refinerías de azúcar, hoteles y restaurantes, plantas químicas y, desde luego, Telmex (1990). Otra forma de privatización fue a través de concesiones en sectores estratégicos y recientemente privatizados como los puertos, las autopistas de peaje y la telefonía móvil.

Por su parte, Araceli Damián, en su texto “La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural. México y Ciudad de México, 1982-1994”, afirma que la crisis

²⁹² Este tema se desarrolló en el capítulo 2 de esta investigación.

²⁹³ Este Plan estuvo inspirado en un documento dado a conocer el 10 de marzo de 1989 por Nicholas F. Brady, secretario del Tesoro estadounidense, en el que expone una propuesta de mejoramiento financiero por parte de los países latinoamericanos más endeudados. El objetivo central del Plan Brady era la reducción de la deuda y, para el caso de México, tras una larga negociación entre el Estado y el Comité Asesor de Bancos -integrado por 15 instituciones que representaban a más de 500 bancos de todo el mundo- se concretó en septiembre de 1989 el paquete financiero de ese año hasta 1992, en el que el Estado se comprometía a flexibilizar sus políticas financieras, redoblar esfuerzos para incentivar la inversión productiva y cumplir con sus compromisos crediticios con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Fundamentalmente recomienda la desregulación económica para estimular la participación de la iniciativa privada en las economías nacionales; así como la ampliación del intercambio comercial internacional con la mínima participación del Estado. Para conocer los instrumentos económicos y financieros que el Plan propuso a los países endeudados y la respuesta de los bancos que en México se dio, se sugiere consultar Tomas Carsten Ebenroth y Gabriela Gándara, “El Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana”, *Comercio Exterior* 40-4, México (abril 1990): 303-308.

²⁹⁴ Consultar Macleod, *Downsizing the State. Privatization and the Limits of Neoliberal Reform in Mexico*, pp.99-100, en David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 123. También Araceli Damián, “La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural. México y Ciudad de México, 1982-1994”, *Estudios demográficos y urbanos* 16(1), (2001): 19-51.

económica de 1982 y las políticas de estabilización y ajuste condujeron al empobrecimiento por ingresos de la población aunque, paradójicamente, algunos indicadores de necesidades básicas como educación vivienda y salud, relativamente mejoraron. Luego de comparar metodologías y resultados de éstas, la autora encuentra que hay consenso en una conclusión: entre 1984 y 1994 la mayoría de los indicadores sociales mostraron medidas básicas insatisfechas en un porcentaje creciente de la población. Esta paradoja es explicada porque, por un lado, en México el gasto social no se redujo en términos reales, por lo menos en la primera etapa de neoliberalización; por otro lado, la oferta de ciertos productos, como aparatos eléctricos, estuvo más al alcance de la población porque sus costos disminuyeron al ser mercancías de importación, el efecto negativo fue la aniquilación de productores nacionales, por ejemplo la marca mexicana “Mabe”. En términos concretos, la pobreza sí aumentó, particularmente en la capital del país donde se duplicó, y la brecha de desigualdad se profundizó. A continuación veremos en qué consistieron los saldos económico-políticos del neoliberalismo.

4.3 Saldos socio-económicos del neoliberalismo

La crisis financiera de la etapa neoliberal del capitalismo ha dado pauta a nuevos mecanismos de acumulación, es decir, se ha configurado un nuevo patrón de producción y acumulación de la riqueza que, en términos generales, se funda en la desposesión. Son dos autores los que, principalmente, han estudiado las nuevas características del capitalismo contemporáneo y sus efectos globales, se trata de Jaime Osorio y David Harvey. Comienzo por el último, quien ubica cuatro aspectos fundamentales de la acumulación por desposesión, los cuales permiten identificar la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad, así como las transformaciones que se dan en el terreno del Régimen político, como señal del reacomodo de las fuerzas políticas en lo que aquí se ha llamado “zona no visible del Estado”. Posteriormente, expongo las aportaciones de Osorio, quien va directamente al corazón del capitalismo y devela su nuevo funcionamiento.

Para Harvey hay cuatro líneas o aspectos a seguir para caracterizar el nuevo patrón de acumulación del capitalismo contemporáneo, a saber:

1. **Privatización y mercantilización:** proceso que favorece la superación de los límites estatistas con respecto a la obtención, por ejemplo, de rentabilidad de los recursos naturales (tierra, agua y aire). Lo cual ha traído consecuencias negativas que afectan la biodiversidad, la calidad de vida de los seres humanos, en una frase: mercantilización de la naturaleza en todas sus formas. En México esto tuvo su expresión en la reforma al

artículo 27 constitucional,²⁹⁵ con la que el espíritu original de dicho artículo, emanado de la Revolución, quedó francamente desconocido. Se trata de uno de los artículos más importantes de la Constitución mexicana y ha sido reformado en muchas ocasiones porque, no sólo incluye la forma de propiedad de la tierra sino que, originalmente, explicitaba como dueña a la nación de todas las riquezas que se pudieran extraer del suelo, el subsuelo, los mares y los ríos del territorio mexicano, sin que éstos pudieran quedar en manos de la iniciativa privada y, menos aún, extranjera. Sin embargo, las modificaciones que se le han hecho van precisamente en detrimento del principio de la defensa del uso y usufructo del territorio nacional. La última redacción del artículo 27 Constitucional, aprobada por el Senado de la República el 10 diciembre de 2013, abre la puerta a la iniciativa privada, nacional o extranjera, para que sobre uno de los recursos naturales que representa una de las más grandes fuentes de riqueza, las empresas extranjeras tengan derechos, a la letra dice que, tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos en el subsuelo -señala el dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Energía; y Estudios Legislativos: “Primera- la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones”. Para más adelante indicar que “ésta llevará a cabo las actividades de explotación y extracción mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares”.

Si bien es cierto, nuestro país no puede resolver por sí solo y a corto plazo el declive de su producción, los retos del mercado mundial del recurso y los desafíos que le presentan sus nuevos yacimientos ubicados en aguas profundas del Golfo de México, tampoco la generalización del criterio de alianzas con entes privados, que se desprende de la reforma energética votada por la Cámara de Senadores, es la respuesta pertinente, oportuna y conforme a los intereses de la República ya que, en el pasado, aunque desde diferentes ópticas políticas y jurídicas, el país supo resolver los retos tecnológicos que se le presentaron para impulsar un desarrollo económico y un gasto público sustentado en la explotación de sus vastos recursos naturales.

El cambio constitucional en cuestión permitió que se concretara la “reforma energética”, con la cual se da pauta a la participación privada en la exploración de aguas profundas, la extracción, refinamiento y comercialización del petróleo. En ese sentido, Harvey afirma que “El desmantelamiento de los marcos normativos para proteger a la fuerza de trabajo y evitar la degradación medioambiental, ha entrañado una pérdida neta de

²⁹⁵ Consultar Alfonso Guillén Vicente, “El artículo 27 constitucional y la Reforma Energética”, *Hechos y Derechos* 19 (enero-febrero, 2014), en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6917/8853>

derechos. La cesión al dominio de lo privado de los derechos de propiedad sobre lo común obtenidos tras largos años de encarnizada lucha de clases”,²⁹⁶ para el caso de México, digamos claramente, un proceso revolucionario.

En ese mismo sentido se dirigen las distintas reformas al artículo 123 constitucional. En 1996, se modificó el apartado B, contrario a los compromisos internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos, especialmente de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, relacionados con el derecho a la libertad de la sucesión y la promoción de la negociación colectiva. De acuerdo con Arturo Alcalde Justiniani, los trabajadores de México ahora deben regirse por un régimen laboral de excepción, mediante el cual verán restringido su derecho de asociación, carecerán de contratos colectivos y, obviamente, de derecho de huelga. Mientras que los empleados de confianza, aun cuando sean despedidos injustificadamente, no tendrían derecho a indemnización alguna.

Posteriormente, en 2006, con la reforma a la Ley Federal del Trabajo, proyecto del entonces secretario del trabajo, Carlos Abascal, se deterioraron dramáticamente las condiciones laborales de la clase trabajadora en México. Esta reforma incluyó los siguientes puntos:

1. Movilidad funcional y geográfica con multi habilidades.
2. Contratos temporales, por hora o jornada reducida.
3. Racionalizar causales de rescisión de contratos.
4. Limitaciones en cuanto a responsabilidades en juicios laborales por el pago de salarios caídos.
5. Pago por hora.
6. “Democratizar” la huelga: previo al estallamiento acreditar la voluntad mayoritaria de los trabajadores con voto secreto; asimismo en la decisión para levantarla.
7. Desaparecer las juntas de conciliación y arbitraje.
8. Desaparecer los contratos ley.
9. Establecer contratos de capacitación sin que impliquen relación laboral.
10. Acabar con el escalafón ciego y cambiarlo a escalafón por capacidad.

²⁹⁶ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 175.

11. Establecer prestaciones laborales y sindicales de acuerdo con las condiciones de cada empresa (implica el cuestionamiento del funcionamiento actual de la Seguridad Social).
12. Eliminar la cláusula de exclusión por ingreso y separación.
13. Libertad de sindicalizarse.
14. Sindicalismo apolítico, acabar con la relación con los partidos.²⁹⁷

Con todo lo cual se deterioraron dramáticamente las condiciones laborales de la clase trabajadora en México, ya que la flexibilización de las relaciones entre el capital y el trabajo implicó la pérdida de garantías sociales y la precarización de la calidad de vida a través del desmantelamiento del marco normativo surgido de la Revolución mexicana y que protegía a los trabajadores, aunque fuera parcialmente. Es posible observar que desde hace treinta años los aumentos salariales no han sido suficientes para incrementar la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Un estudio publicado por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM²⁹⁸ concluye que en las últimas tres décadas la pérdida acumulada del poder de compra de los asalariados llegó al 80.8%. En diciembre de 2017 se registró el último incremento salarial, el cual fue de \$8.32, quedando en \$88.36, mientras que el precio actual de la Canasta Alimenticia Recomendable (CAR) es de \$245, es decir, casi el triple del salario mínimo. De acuerdo

²⁹⁷ Alfonso Bouzas, *Reforma laboral. Análisis crítico del proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo* (México: UNAM, 2003).

²⁹⁸ Véase el siguiente cuadro contenido en el citado estudio. <http://cam.economia.unam.mx/1018-2/>

Precio de la Canasta Alimenticia Recomendable, CAR, y poder adquisitivo del Salario mínimo diario en México. 1987-2017

Fecha	Salario mínimo nominal diario (pesos)	Incremento oficial al Salario mínimo nominal diario acumulado	Precio Canasta Alimenticia Recomendable, CAR (pesos)	Incremento porcentual acumulado del precio de la CAR	Porcentaje de la CAR que se puede adquirir con un Salario Mínimo	Índice del salario real 1987=100	Poder adquisitivo acumulado 1987-2016	Tiempo diario de trabajo necesario para comprar la CAR (horas: minutos)
16 de diciembre de 1987	6.47	--	3.95	--	163.80%	100.00	0.00	4:53
1 de diciembre de 2006	48.67	652.24%	80.83	1946.33%	60.21%	36.76	-63.24	13:17
13 de abril de 2012	62.33	863.37%	160.86	3972.41%	38.75%	23.66	-76.34	20:38
1 de enero de 2013	64.76	900.93%	171.86	4250.89%	37.68%	23.01	-76.99	21:13
12 de abril de 2014	67.29	940.03%	184.96	4582.53%	36.38%	22.21	-77.79	21:59
15 de abril de 2015	70.1	983.46%	201.01	4988.86%	34.87%	21.29	-78.71	22:56
13 de octubre de 2015	70.1	983.46%	205.9	5112.66%	34.05%	20.79	-79.21	23:29
16 de octubre de 2016	73.04	1028.90%	218.06	5420.51%	33.50%	20.45	-79.55	23:53
26 de octubre de 2017	80.04	1137.09%	245.34	6111.14%	32.62%	19.92	-80.08	24:31

Fuente: Elaborado por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM con datos de la CONASAMI, varios años, y del Cuestionario sobre precios de productos básicos. Noviembre del 2017

con el mencionado estudio, un mexicano que percibe el salario mínimo debe trabajar mínimo 24 horas y 31 minutos para poder adquirir dicha CAR.

2. **Financiarización.** Es decir, la prevalencia del capital especulativo-financiero a través, fundamentalmente, del llamado sistema de Ponzi, el cual consiste en ofrecer una elevada rentabilidad sin la existencia de un negocio real que la genere, sino que proviene de las aportaciones hechas por los posteriores “inversores”, de manera que las aportaciones de éstos se utilizan para abonar intereses a los antiguos, esto es lo que produce la rentabilidad.²⁹⁹ La especulación de capital también se manifiesta en la manipulación del sistema crediticio, la compra de empresas en crisis, promoción del endeudamiento, tanto por parte de las autoridades públicas como de la iniciativa privada, tal es el caso del sector inmobiliario en España³⁰⁰, cuyo alto endeudamiento costó grandes pérdidas y despojo a la población que había adquirido bienes inmuebles con grandes facilidades y que luego se vieron sobrepasados y expulsados de sus propiedades pues los bancos las expropiaron. Así ocurre al interior de los Estados, y así ocurre en el sistema económico mundial que los aglutina, de ahí que las deudas en el capitalismo neoliberal sean un instrumento de la acumulación por despojo y, desde luego, de la dominación política.
3. **Gestión y manipulación de la crisis.** En el contexto del capitalismo neoliberal, cuya expresión política algunos autores han llamado “neocolonialismo”, los países pobres, es decir, los países con economías dependientes, subvencionan a los ricos, aquellos que tienen economías independientes o del centro, con lo cual se muestra la vigencia del esquema de la dependencia a través de las crisis financieras y su gestión. Tal gestión corresponde al Estado, por lo que se echa abajo una de las consignas más falaces del

²⁹⁹ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 184.

³⁰⁰ Tal como lo menciona Santos M. Ruesga B., el estallido de la burbuja inmobiliaria, llegó a un nivel de saturación muy alta de la demanda al mismo tiempo que a una sequía de crédito hipotecario, con lo que se vio fuertemente afectado un gran sector del sistema bancario, con muy elevados niveles de concentración del riesgo, como lo llaman los economistas, en préstamos hipotecarios, a compradores de viviendas y especialmente a promotores inmobiliarios. Esta situación fue enfrentada por el Estado español asumiendo el reto de mantener el sistema bancario a través de programas de rescate: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), tal como hizo el Estado mexicano con el FOBAPROA. En España se pasó en un breve lapso de tiempo del llamado “milagro español” (una economía que generaba más de la mitad del empleo anual creado en la Unión Europea) a destruir casi 50% del total del empleo tras la crisis de 2007. Son varias las raíces que los economistas han hallado a esta crisis, desde locales hasta el crack financiero iniciado en Estados Unidos. Más allá de las causas que la originaron, la española se inscribe en una crisis de mayor alcance: una crisis del capitalismo mundial que, en la Unión Europea, se ha expresado en los siguientes rubros: finanzas (el exceso de liquidez de la política monetaria clásica de tipos básicos estalla en burbujas, la carencia de regulación-supervisión propicia estrategias financieras a corto plazo), economía (las instituciones financieras cierran el crédito ante la desconfianza generalizada en los mercados, y la economía real se queda sin financiación para seguir invirtiendo), del empleo (parte de las burbujas financieras se construyeron en sectores intensivos en mano de obra), de la deuda (mayor déficit y costosos programas de rescate financiero para los grandes bancos), y de austeridad (programas de ajuste, salidas de capital, caídas en el consumo y en la inversión). Consultar Santos Miguel Ruesga Benito, “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”, *Economía UNAM* 10-28 (2013): 70-94.

neoliberalismo “el Estado no interviene”. En este sentido, Harvey afirma que “Una de las funciones primordiales de las intervenciones estatales y de las instituciones internacionales es controlar las crisis y las devaluaciones de manera que produzcan la acumulación por desposesión pero sin desencadenar un desplome general o una revuelta popular...”³⁰¹ Cabe recordar que las políticas neoliberales tienen entre sus principales propósitos vigilar y controlar los indicadores macroeconómicos, por ejemplo la inflación. De manera que, a través de los Bancos Centrales, el Estado dicta medidas de intervención, independientemente del llamado ideológico al repliegue estatal y la libertad de las fuerzas del mercado. Así, el Estado controla buena parte del comportamiento de la moneda, negocia tipos de cambio, gestiona la deuda y restringe o libera la circulación de capitales, de acuerdo a lo que la lógica internacional de los mercados exija.

4. **Redistribuciones estatales.** Aunque un postulado político-ideológico del neoliberalismo sea la limitación severa de las funciones del Estado, en realidad, éste sigue cumpliendo tareas de dirección económica; por ejemplo, a través de medidas redistributivas, pues la neoliberalización radical de las relaciones económicas produce consecuencias sociales que van en perjuicio de la calidad de vida y estos costos son absorbidos, en primera instancia, por el Estado a través de la administración y de la socialización de la crisis pero, en última instancia, por las clases trabajadoras a través de la deuda pública o a costa de la insatisfacción de sus necesidades básicas debido a la precarización de la vida. En otras palabras, los resultados que la liberalización del mercado y la flexibilización de las relaciones laborales son o pretenden ser subsanadas a través de la acción estatal con programas de asistencia social, seguros de desempleos, entre otros.

Ello nos remite a la contradictoria lógica a través de la cual opera el capital pues, a semejanza de la existencia de un “salario mínimo” -que procura la reproducción material de la vida del trabajador para que pueda reponerse y seguir haciendo de su “trabajo vivo” la mercancía “fuerza de trabajo”- que se va regulando -producto de la lucha de clases pero también del cálculo de la clase capitalista para garantizar la reproducción de los trabajadores como clase y sostener una relación de subordinación y no de otro tipo con ellos-, el Estado administran la lucha de clases. Ésta está presente independientemente de si se la considera o no, desde las corrientes no marxistas, objeto de estudio o hecho fehaciente; y dado que la concepción vigente de poder político ha cesado, ya ha

³⁰¹ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 186.

mucho tiempo, de pensarlo como algo que puede poseerse a la manera de una cosa o cualidad, o puede ubicarse sin más de manera transparente y diferenciada en las instituciones estatales, es necesario mencionar de modo breve un comentario al respecto.

El momento institucional de la transición de la norma a la ley encuentra su asidero legal exclusivo, y legítimamente pretendido, en el parlamento. El contenido de la norma que se vuelve contenido del derecho positivo es dejado a un lado en la realización de la ley en tanto que ley vigente. Tal como sostendría Carl Schmitt, este “dejar a un lado” no tiene que ver con el abandono de los preceptos de la ley en el momento de ser decidida, sino con que no es el contenido lo que vuelve vigente y obligatoria a la ley, sino la mayoría aritmética que la decide en el parlamentariamente. La justicia o injusticia de la nueva ley, pues, no provoca, en términos de su realización, la existencia empírica de dicha ley.

¿Cómo afirmar entonces la tesis anterior bajo el horizonte ineludible de la lucha de clases? Es precisamente este fenómeno sociopolítico la clave para pensar la relación entre Estado y ley: si aceptamos que buena parte del marco jurídico que instituye o regula el desenvolvimiento del ámbito laboral (salarios, derechos laborales, atribuciones sindicales, regulación del derecho a huelga, toma de nota, entre tantos otros) posee una marcada tendencia anti obrera, no será difícil entender cuál es la composición de clase, si no del parlamento en su conjunto, sí de la fracción mayoritaria que decide tal marco jurídico de lo laboral. Sin embargo –y esta es la cuestión central del análisis politológico-, sería un error sugerir siquiera que la aprobación de toda ley, y para nuestro caso las que ubicamos como “anti obreras”, no contemple, por parte del grupo que la decide (el mayoritario en el parlamento), la posible resistencia de los afectados, cuenten o no éstos con instrumentos jurídicos y políticos de defensa.

Pero al igual que la ley, toda atribución estatal no se realiza sin el mismo criterio y sin la misma amenaza: la potencial oposición legal o ilegal, institucional o violenta, de quienes recibirán los efectos negativos del derecho positivo. Calcular la resistencia del otro, entonces, no significa negociar con él la norma que habrá de regirlo; tampoco significa considerar con el cumplimiento de sus pretensiones legítimas o posicionarse de lado suyo. El Estado simplemente no cesa de calcular y prever el límite mínimo de aceptabilidad de cada nueva ley o decreto, al mismo tiempo que no se detiene en la instrumentalización de la contención de la voluntad del afectado, sea vía la persuasión, sea vía la represión.

Queda decir, quizá demasiado apresuradamente dada la importancia del tema, que todo *status* de la relación política entre Estado y sociedad es un producto histórico, síntesis de la correlación de fuerzas (local e internacional) que significa cada particular momento de la lucha de clases. Podríamos advertir que toda decisión estatal contiene, de modo siempre diverso, la

combinación de cinco determinaciones políticas, a saber: primero, la intención directa o mediadora de quienes desde el legislativo, el ejecutivo o el judicial construyen, ejecutan o interpretan la ley o la medida; segundo, el cálculo de la resistencia de los afectados, y ello en función del estado que guarda su constitución (grado de organicidad) como reales o potenciales sujetos políticos en oposición al Estado, cuestión que se evalúa también como cálculo del costo político de la decisión; tercero, el nivel de aceptación o rechazo de los sectores sociales no directamente afectados, pero en mayor o menor medida condicionantes de gobernabilidad; cuarto, las contradicciones internas vigentes o posibles entre el grupo que decide la norma; y, finalmente, el inmediato y mediato reacomodo de fuerzas que hará posible o en su caso limitará medidas políticas futuras.

Por tanto, al igual que la regulación del salario, la lucha de clases le resulta al Estado un mal “necesario” que debe administrar sin poder ni pretender aniquilar, pues disolver una lucha de tal naturaleza implicaría bien el aniquilamiento del inconforme, cuestión impensable, pues es éste quien sostiene con su trabajo vivo los fundamentos del sistema económico, o bien erradicar la opresión estructural que significa la mera existencia de clases sociales, es decir, el último de los objetivos del Estado capitalista en general, y en particular del Estado mexicano.

En el mismo sentido, esa administración encuentra su razón de ser en evitar su recrudescimiento, inhibir la organización política obrera y limitar por todas las vías -comenzando por la jurídica- la posibilidad de un colapso de consumo.³⁰² Resulta pertinente aclarar que se trata de un colapso en el consumo más que de uno político porque, en las condiciones actuales la clase obrera clásica, por lo menos en México, es cada vez menor, y el sindicalismo y las fuerzas políticas manifiestas en la zona no institucional del Estado actualmente tienen más que ver con la defensa del territorio y construcción de espacios autónomos, que con la lucha proletaria.

Desde los inicios del neoliberalismo en nuestro país se pudo observar al Estado gestionando la crisis, baste recordar el “liberalismo social” generado desde Los Pinos durante el sexenio de Salinas de Gortari; dicho catálogo ideológico se concretó en el programa de asistencia social “Solidaridad”, con él se pretendió que la población paupérrima tuviera un mínimo gasto para que pudiera ser, además de consumidora, una clientela política leal a las élites asociadas al salinismo.

Tal como se pudo ver desde el inicio de esta investigación, el suministro de alimentos es uno de los aspectos centrales que los Estados nacionales debieron resolver para garantizar la regulación

³⁰² Es sabido que las crisis que el capitalismo ha experimentado son por sobre producción, pues la lógica contradictoria de este modo de producción implica el desarrollo constante de las fuerzas productivas (ciencia, técnica, tecnología) para aumentar el volumen y la velocidad de la producción sin importar que no haya mercados -éstos se construyen ex profeso- porque los consumidores también se producen. Si el capitalista quiere mantenerse en la competencia con otros capitalistas es imprescindible que perfeccione su proceso productivo para aumentar la masa de valor; en un segundo momento deberá verificar que el ciclo productivo y el ciclo de intercambio se realicen completamente para recuperar su capital adelantado e incrementar su capital dinerario, tanto el que volverá a invertir como el que atesorará para su gasto corriente y acumulación personal.

del conflicto social, la concentración del poder político y, con ello, la formación de los Estados nacionales, según lo expuesto por Tilly. Así, durante el primer tramo del intervencionismo (1928-1940, aproximadamente) el Estado, a través de la Reforma Agraria y las diversas medidas de planificación estatal enfrentó y, en buena medida, resolvió el problema del suministro de alimentos.

Más tarde, durante el periodo de la consolidación de la “forma intervencionista” el Estado dio un paso más en la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, pues en 1965 se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y, constituida como sociedad anónima y empresa paraestatal, sirvió para organizar las actividades reguladoras del gobierno relacionadas con el agro, su funciones esenciales fueron:

1. Regular los mercados de las subsistencias populares a través de la adecuada y eficiente relación entre productor y consumidor, mediante la modernización de las operaciones comerciales y la eliminación de los intermediarios para que los productos comestibles del campo llegaran más pronto a los consumidores, y
2. proteger a los consumidores de escasos recursos y a los productores de bajos ingresos, pues, en un inicio, el intervencionismo estatal reguló los precios.

Conasupo controló el abastecimiento nacional de varios cultivos que, en conjunto, representaban el 30% del valor del producto interno bruto agrícola, siendo el más importante el maíz. Ésta, junto con otras subsidiarias que se crearon, procesaba granos, aceites y leche en polvo que se comercializaba para consumo popular. Esta empresa también contaba con tiendas donde se vendían productos básicos a bajo precio durante las décadas de los años sesenta y setenta, hasta que, a partir de los años ochenta, precisamente en la crisis del intervencionismo estatal, comenzó su decadencia gradual.

Para el último tramo del intervencionismo, así como para el periodo del desmantelamiento de dicha forma (1970-1990, aproximadamente) decisiones político-administrativas de corte neoliberal, tal como ya se vio, junto con el llamado “fin de la Reforma Agraria” que proclamó Salinas de Gortari, “recortaron” buena parte de la estatalidad que garantizaba la producción y distribución de alimentos a la población mexicana.

De manera que los problemas que enfrenta el actual desarrollo o, mejor dicho, subdesarrollo, que tiene el sector agropecuario en México son producto de las políticas económicas aplicadas que obedecen a una menor presencia de apoyos (menos intervención estatal) para incentivar la inversión en infraestructura y capacitación, y mejores condiciones de comercialización de alimentos. Por ello es que la seguridad alimentaria (la cual implica el cumplimiento de condiciones como: una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados, la estabilidad de la oferta

sin fluctuaciones ni escasez, en función de la estación del año; el acceso a alimentos o la capacidad para adquirirlos y la buena calidad e inocuidad de los alimentos) en México está seriamente comprometida; más aún, está lejos de cumplirse pese a su sobresaliente dotación de recursos naturales y diversidad ecológica.

Las formas tradicionales forjadas durante el intervencionismo de procurarse el alimento fueron sustituidas casi completamente por un mercado controlado por unas cuantas empresas privadas. El estancamiento del campo mexicano y la aplicación de un modelo de desarrollo agropecuario reproducido durante casi cinco décadas, y que para el último tramo del intervencionismo entró en franco desgaste por la falta de recursos públicos y los programas de ajuste y estabilización recomendados por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, han llevado al país a tener un déficit en la producción de alimentos que lo ha promovido la pérdida de la autosuficiencia que, más tarde, se convirtió en la desaparición de la soberanía alimentaria debido a las crisis económicas recurrentes (1976, 1982-1988 y 1994).

La aplicación de las medidas fondomonetaristas redundó en la segmentación del campo mexicano en dos tipos de agricultura: la comercial de exportación, con acceso al mercado, y la de subsistencia o de autoconsumo. Aunado a lo anterior, operó el radical desmantelamiento de la estructura estatal que regulaba la actividad productiva, industrial y comercial agropecuaria, pues se desincorporaron más de 200 entidades públicas relacionadas con dichas actividades económicas.

En ese sentido, las cifras disponibles de importaciones de alimentos, en cuanto a la balanza comercial de productos agropecuarios, son ilustrativas: En el periodo 1994-1998, las importaciones de granos básicos aumentaron en forma significativa, tanto en volumen como en valor. El promedio de importaciones en dicho periodo ascendió a 10.7 millones de toneladas, lo que significó un incremento de 19% con respecto al periodo 1992-1993, de 34% con el periodo de 1989-1981 y de 152.1% con respecto a 1986-1988. En 1996 se realizaron importaciones por 13.5 millones de toneladas, marcando un precedente histórico, que correspondió a casi 6 millones de toneladas de maíz.³⁰³ Los datos anteriores muestran la dependencia alimentaria de México, el desaliento de la economía campesina y el incumplimiento del supuesto abaratamiento del abasto alimentario a partir de las importaciones.

De acuerdo con el estudio “¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la región Este de África. Problema básico de salud y calidad de vida”, la soberanía alimentaria es concebida como el derecho de los pueblos a contar con alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y parte el derecho

³⁰³ Janet Flores Pérez, Brenda Pamela Vázquez Ortiz y Ma. Luisa Quintero Soto. “¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la región este de África. Problema básico en salud y calidad de vida.” *Revista Digital Universitaria* 13-8, UNAM (1 de agosto 2012) 1-19.

de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras y de gestión tanto de la tierra como de los recursos hídricos, semillas y biodiversidad.³⁰⁴ Finalmente, la alimentación de un pueblo es un tema de seguridad nacional y si no puede ser satisfecha esta demanda básica, debido a la lógica propia del capitalismo para comercializar casi todos los aspectos de la vida, la nación se enfrenta a serios problemas de inestabilidad social y, por ende, de conflictos políticos. Por lo tanto, sin soberanía alimentaria un país no está seguro ni es libre y soberano, depende de otros para satisfacer la demanda de consumo de la población.

En resumen, el Estado mexicano, al abandonar su “forma intervencionista” no se trazó alternativas que respondieran a la fundamental demanda de alimento por parte de su población; no sólo no pudo mantener los niveles productivos y de circulación de alimentos, sino que se perdió la capacidad autónoma del Estado para satisfacer la creciente demanda de alimentos, provocando serios conflictos sociales y políticos.

Durante más de veinte años de neoliberalismo las respuestas al ingente problema han sido varias. En el sexenio de Enrique Peña Nieto se instrumentó el programa federal llamado “Cruzada contra el hambre” cuya operación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, ha mostrado serias deficiencias y poca eficacia, sin contar con la presunción de desvío de recursos del que la titular de la dependencia, Rosario Robles Berlanga, ha sido señalada.³⁰⁵ Incluso el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su “Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016”, afirma que existe un problema metodológico central: el Programa no parte de una definición precisa de “hambre”. Además:

... la Cruzada no ha logrado detonar los procesos necesarios para que cada programa planee en función de la aportación que cada uno puede tener para abatir cierta carencia. La planeación de los programas responde a sus propios objetivos y metas y, aunque el conjunto de planes definitivamente termina por generar acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada, ante la inexistencia de una planeación integral, se está desaprovechando la oportunidad de hacer un uso estratégico de cada programa.³⁰⁶

Inclusive se han modificado los patrones de consumo alimenticio de las comunidades paupérrimas a las que va dirigido, pues se ha sustituido de la dieta cotidiana la ingesta de maíz por la de harinas refinadas, en algunos casos de trigo y, en otros, incluso de mezclas sintéticas. Esto modifica profundamente la vida comunitaria, se deja de sembrar maíz, los niños se alimentan de un modo

³⁰⁴ *Ibid.*, pp. 1-19.

³⁰⁵ De acuerdo con la información publicada por el portal de noticias “Animal Político”, el 20 de febrero de 2018, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó un desvío de recursos que asciende a mil 311 millones de pesos, a través de pagos realizados a empresas fantasmas por parte de la Sedesol y la Sedatu durante las gestiones de Rosario Robles. Consultar <https://www.animalpolitico.com/2018/02/auditoria-sedesol-desvio-rosario-robles/>

³⁰⁶ CONEVAL, *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016* (México: CONEVAL, s. a.), 72.

distinto que sus padres sin obtener la nutrición necesaria, y las grandes ganadoras son las empresas que surten al Gobierno Federal.

El caso del municipio de Minaltepec, Guerrero es emblemático, ahí, como en los otros 399 municipios en los que se instalaron comedores comunitarios para instrumentar el programa en cuestión, los problemas de desabasto de alimentos son cotidianos pero, además, las voluntarias que atienden los comedores aseguran que el alimento que les llega no se consume entre la población porque no están acostumbrados a ingerir productos como huevo en polvo, “chilorio”, puré de jitomate, o comida enlatada. De manera que la “Cruzada Contra el Hambre”, en nada ha contribuido en el combate contra la desnutrición, incluso, de acuerdo con un estudio realizado por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) y el Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán”, en las regiones Montaña y Costa Chica de Guerrero, en donde se concentran los índices de marginación, 9 de cada 10 niños menores de 5 años tienen desnutrición por falta de estatura y 7 de cada 10, por falta de peso.³⁰⁷

Otro ejemplo sería el “Seguro Popular”, luego de la reforma laboral que exime de toda responsabilidad a los empresarios para con sus empleados, éstos quedan sin ningún tipo de seguridad social. Pocos son los trabajadores que pueden contratar servicios privados de salud y la alternativa es, precisamente, el seguro que el Gobierno Federal ofrece con severas deficiencias. A partir del esquema de análisis desarrollado en este trabajo de investigación, los ejemplos esgrimidos son un remanente de la estatalidad que en otro momento fue muy densa, pero en México poco queda de las amplias y variadas vías de comunicación entre el Estado y la sociedad, y lo que se conserva son los mínimos necesarios para que aquél no pierda completamente su legitimidad pero, sobre todo, para garantizar la reproducción de la estructura económica aunque ésta sea dependiente, contradictoria y en constante crisis.

Lo anterior es bien explicado a partir del concepto poulantziano “autonomía relativa del Estado”, el cual da cuenta de la relación que el Estado mantiene, tanto con las clases dominantes como con las clases dominadas. Poulantzas se distingue del marxismo clásico o convencional que en el Estado sólo ve dominación y objeto de destrucción por parte de una revolución socialista, pues encuentra que, si bien el Estado es dominación, es más que esto y provee servicios que ninguna otra institución política podría ofrecer. El autor en cuestión admite que la acción estatal es, en última

³⁰⁷ Las consecuencias de la ejecución de dicho Programa federal en Guerrero son también políticas. De acuerdo con el secretario técnico de la Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos, la presencia de militares en las comunidades es preocupante porque su estancia se prolonga más de lo necesario para capacitar en la preparación de los alimentos a las mujeres, tarea por la que llegan. En realidad, los militares han ido penetrando en comunidades que son estratégicas debido a la organización política que los indígenas sostienen en sus territorios, especialmente, en contra de las concesiones mineras. De manera que, la presencia militar se emplea como una estrategia para inhibir o desarticular la organización política. Consultar Alaide Martínez, “La Cruzada contra el Hambre en Guerrero, una política para el saqueo y la militarización”, *Desinformémonos*, (lunes 23 de mayo del 2016).

instancia, favorecedora de las fuerzas impulsoras del capital; sin embargo, al ser la arena de la lucha política, coyunturalmente operará a favor de los dominados, precisamente por lo que párrafos arriba se mencionó: para administrar las crisis.

Derivado de la ya descrita reforma laboral y de las nuevas condiciones de la lógica de acumulación capitalista de transformación de las relaciones laborales, la incursión de las maquiladoras, con contratos temporales y sin prestaciones sociales, impidió la formación de una clase obrera fuerte con capacidad de acción real. El sindicalismo que se logró configurar durante el intervencionismo contó con una estructura que no permitió que su número de afiliados creciera lo suficiente y que políticamente contara con independencia para poder actuar como verdadero defensor de la clase asalariada y no sólo como clientela política.

En concreto, el sindicalismo mexicano no construyó verdaderos mecanismos de protección y defensa de los trabajadores, éstos eran vistos como grandes clientelas a disposición del mercado electoral y la oligarquización de las dirigencias a finales de los años sesenta marcó por completo la paralización del corporativismo. Todo lo anterior desembocó en la ruptura de vías de comunicación entre el Estado y la sociedad, y puso al descubierto la incapacidad del primero para satisfacer las demandas y regular el conflicto social, lo que se reflejó en la crisis del sistema político que ya no pudo incluir a la mayor parte de la población ni absorber las demandas de ésta. Tales circunstancias propiciaron el surgimiento de los nuevos movimientos sociales que, cada vez con mayor fuerza, pusieron en duda la legitimidad del Estado y su capacidad de administrar el conflicto social.

Por otro lado, una manera más de intervención estatal en el contexto neoliberal es la redistribución de la riqueza y la renta mediante reformas del código tributario “...que no ceden un trato a favor a los beneficios generados por las inversiones frente a los que proceden de los salarios y de otro tipo de ingresos, la promoción de elementos regresivos en la legislación fiscal (como los impuestos sobre las rentas), la imposición de tasas a los usuarios de los servicios [...], y la introducción de un amplio elenco de subvenciones y de exenciones fiscales destinadas a las corporaciones”.³⁰⁸ En México la acción estatal en este ámbito sigue siendo central y es parte de lo que se conserva debido a que el núcleo duro del Estado sostiene sus relaciones de lealtad, en última instancia, con la clase capitalista. Dicha intervención se lleva a cabo a través de la reforma laboral, de la cual ya se ha hecho mención en este mismo capítulo, y de la reforma fiscal, misma que fue aprobada en 2013 y entró en vigor el 1 de enero de 2014.³⁰⁹ Dicha reforma, de acuerdo con la

³⁰⁸ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 187.

³⁰⁹ Dentro de las diversas medidas fiscales destacan:

1. Eliminar el IETU y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo.
2. Emisión de una Ley del ISR que, en teoría, simplificará el pago de impuestos a los contribuyentes, eliminará el 77% de los regímenes preferenciales y el 47% de los tratamientos especiales en pro de la equidad.
3. Homologación del IVA para todo el territorio mexicano.

exposición de motivos de su iniciativa, contribuiría a mejorar los instrumentos tributarios, a diseñar un sistema simple y con un menor costo administrativo, al crecimiento de la base tributaria y a la recaudación a partir del principio de equidad.

Sin embargo, varios aspectos de la reforma en cuestión han sido señalados como problemáticos, de acuerdo con Carlos Granet, investigador del Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO), lo más controversial fue que, en lugar de aumentar la base gravable, prefirió promover la actividad económica formal. Al respecto, Carlos Tello afirma que "... hay que abandonar la idea que con tratamientos especiales y privilegios se promueve mejor el desarrollo económico del país. Estos, más que provocar mayor inversión privada, resultan en una ganancia extra para el inversionista...".³¹⁰ También aseguró que, en realidad, con la reforma nada se hizo por simplificar el sistema de administración tributaria, ni por evitar la evasión fiscal, y tampoco se contempló un programa de fiscalización. En realidad, con la reforma no se cambió la estructura de recaudación ni se generaron nuevas facultades tributarias a las entidades federativas, sólo se consideraron mecanismos para aumentar la recaudación en los impuestos locales ya existentes.³¹¹

Como puede observarse, en los países donde se aplicaron las medidas de neoliberalización radical, la población sufrió serias y negativas consecuencias, además de que no se cumplió la promesa de crecimiento económico y bienestar social. Sin embargo, son visibles el incremento de la desigualdad, así como los efectos sociales en todos los ámbitos de la vida, tales como la tendencia depresiva en la sociedad, la atribución del fracaso personal (entendido como el no cumplimiento de las expectativas de un mayor consumo) a la falta de fuerza competitiva y no a la estructura

4. Impuestos especiales en el consumo de combustibles fósiles, bebidas saborizadas y a los alimentos con alto contenido calorífico. (Consultar Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Consideraciones para la Reforma Hacendaria", LXII Legislatura, Julio 31, 2015). Aunado a lo anterior, acciones controversiales y hasta contradictorias, por decir lo menos, el Gobierno Federal, a través del SAT ha llevado a cabo, por ejemplo, en marcha un programa denominado "Ponte al corriente", el cual tenía como principal objetivo 'limpiar' los registros contables de los contribuyentes morosos, incluyendo tanto a particulares como a estados y municipios, además de elevar los niveles de recaudación. En ese sentido, hasta octubre de 2013, el Servicio de Administración Tributaria ha condonado adeudos fiscales por 177,109 millones de pesos, cifra similar a los 180,000 millones que el gobierno federal pretende recaudar con la reforma hacendaria aprobada por el Congreso en octubre pasado, siendo el Grupo Televisa uno de los consorcios más beneficiados de este programa. El monto perdonado a los contribuyentes morosos este año representa más que los adeudos fiscales condonados en los últimos doce años, durante los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, que conjuntamente condonaron adeudos por 105,821 millones de pesos, según datos del SAT obtenidos mediante una solicitud de información. (Consultar Manuel Hernández Borbolla, "La reforma fiscal recaudará lo mismo que el gobierno perdonó a deudores", *Blog Fitzionario*). Para finalizar, la reforma hacendaria no sólo benefició a las clases más adineradas del país, sino que perjudicó a las clases trabajadoras, incluso a las consideradas "medias" a través de medidas como: la imposición del IVA de 16% a colegiaturas, el gravamen de los intereses hipotecarios con una tasa de 16%. Con lo anterior, se reduce aún más la posibilidad de adquirir bienes inmuebles por parte de las clases trabajadoras. (Consultar Laura Rojas, "Reforma hacendaria: un ataque a las clases medias", *El Excelsior* (15 de Septiembre de 2013).

³¹⁰ Carlos Tello y Domingo Hernández, "Sobre la Reforma Tributaria en México", *Economía UNAM* 7-21 (2010): 6.

³¹¹ Cabe mencionar que, tanto en el ámbito político como en el ámbito económico, uno de los grandes temas pendientes para México es el del federalismo, tema que no es de la discusión de este apartado pero que resulta necesario mencionar en el contexto de las relaciones político-administrativas entre los distintos niveles de gobierno.

económica que, de origen, es contradictoria, violenta, opresiva y generadora de desigualdades cada vez más profundas. Los cinturones de pobreza se han extendido mientras pequeños territorios, denominados “ciudades globales de las finanzas”, concentran grandes cantidades de riqueza, tales como Manhattan, Tokio, Londres, París, Frankfurt, Hong Kong y Shanghai.

En México una de las más graves consecuencias que trajo el neoliberalismo fue la pérdida de buena parte de las bases sociales del Estado. Aquellas que organizadas gremial, e incluso corporativamente, sostuvieron al régimen durante la mayor parte del siglo XX, fueron insuficientes para dar legitimidad a la acción estatal. Algunos sectores sociales que no gozan de los beneficios de los remanentes del estatismo han aumentado y, frente a la falta de alternativas y la creciente descomposición social, en algunos casos³¹² se han organizado políticamente y se han opuesto

³¹² Son muchos y diversos los movimientos sociales surgidos en las últimas dos décadas como reacción a los efectos negativos que el capitalismo ha ocasionado en el ambiente luego de la modificación y radicalización de los métodos de explotación de la naturaleza. A continuación menciono sólo algunos de los más significativos en este sentido, debido a que son muchos los casos con los que se puede ilustrar pero no es el propósito de este trabajo analizarlos exhaustivamente. Por ejemplo, se encuentra el “movimiento social antipresas”, el cual surgió a partir de la imposición de proyectos hidráulicos a finales de los años noventa, y aún antes. Los antecedentes históricos se ubican desde 1980 y 1982, con la construcción de la presa Chixoy en Guatemala en la región del departamento de Baja Verapaz, durante la dictadura militar; así como el desplazamiento de más de 26 mil campesinos de 37 ejidos chinantecos por la construcción de Cerro de Oro en el estado de Oaxaca, en México, por mencionar algunos. Por ello, las comunidades afectadas por estos proyectos hidráulicos se empezaron a conformar en movimientos desde escalas locales hasta articulaciones a nivel latinoamericano. Una de las acciones iniciales más significativas de esta organización fue el Primer Encuentro de Afectados por Represas y en Defensa de los Ríos, realizado en Curitiba, Brasil, en 1997. De aquí se obtuvo la declaración del 14 de marzo como el Día Internacional de Lucha contra las Presas, por los Ríos, los Pueblos y la Vida. Fecha que año tras año hace que las diversas luchas contra las presas pongan el debate de las afectaciones de estas obras, pero también las razones por las cuales las comunidades, organizaciones y varios sectores de la población en general, rechazan y proponen otro modelo de gestión de agua y energía. La articulación internacional ha servido para alentar una organización más local. A nivel latinoamericano nace la Red Latinoamericana de Afectados por Represas (REDLAR) en agosto de 1999 en San Pablo, Brasil. Desde esta fecha se han realizado encuentros en Argentina, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá y Colombia. Los proyectos de presas en América Latina representan un jugoso negocio en su etapa de construcción, en la producción y privatización de energía (muy vinculado con las actividad minera), y que, a pesar de presentarse como obras de interés público, implican solamente el enriquecimiento de sus promotores a costa de la vida de las poblaciones y de la destrucción de los ríos. En los últimos años, empresas privadas de diferentes países están cada vez más presentes en el sector energético de América Latina, por ejemplo: la brasileña Odebrecht o las españolas Abengoa, Hidralia Ecoener, Iberdrola Gas Natural Fenosa, Grupo México y Comexhidro, entre otros. Estos proyectos se benefician del apoyo económico de varios bancos europeos (DEG de Alemania, FMO de Holanda, Finnish Fund for Industrial Cooperation de Finlandia, SIFEM de Suiza) así como de bancos internacionales de desarrollo (Banco Mundial, Banco Internacional de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica). Este proceso está vinculado a la manipulación de las legislaciones nacionales (en el caso de México, la reforma al artículo 27 constitucional) para facilitar la entrada de estos capitales e imposibilitar la defensa por parte de los movimientos a través de la criminalización de la protesta, basada en “leyes antiterroristas”. Otro caso es la lucha contra la explotación de una mina de oro en la comunidad indígena nahua de Zacualpan en el municipio de Comala, estado de Colima, que inició por la defensa y organización comunitaria cuando descubrieron que se pretendía iniciar con el proyecto minero encabezado por el empresario de nombre Rigoberto Verduzco. Para ello formaron el Consejo Indígena para la Defensa del Territorio de Zacualpan, y gracias a la lucha política organizada que desde ahí han sostenido, los habitantes de Zacualpan son la primera comunidad con territorio libre de minería reconocido ante tribunales luego de que un magistrado de la Suprema Corte de Justicia validó el acta de asamblea del 23 de febrero del 2014 llevada a cabo por el Consejo Indígena, en la que argumentaban las razones del rechazo al proyecto minero. Una acción social más -a la que propiamente no se le puede llamar movimiento- que ha logrado avances significativos en la defensa de la tierra y a favor de la preservación de alimentos originarios, es la que emprendieron los

activamente a la acumulación por desposesión. Es por ello que son cada vez más frecuentes los ejemplos de movimientos en defensa de los recursos naturales y en contra de las empresas transnacionales que aprovechan el débil ejercicio de la soberanía del Estado mexicano para apropiarse de territorio, destruyendo la riqueza natural que, de acuerdo al artículo 27

científicos y especialistas que firmaron y encabezaron la demanda colectiva que se presentó en julio de 2013 contra Monsanto, Syngenta, Pioneer-Dupont y Dow; además se presentó otra demanda contra SAGARPA y la SEMARNAT. Los científicos demandantes son Antonio Turrent Fernández, en agronomía; Victor Manuel Toledo, en el área socio ambiental; en las materias de antropología, historia y cultura, Julio Glockner y Narciso Barrera Bassols; en ética y patrimonio gastronómico, Raúl Hernández Garciadiego; en el área de derechos humanos, Miguel Concha Malo, director del centro Fray Vitoria; y en el ámbito de patrimonio alimentario, Luciano Concheiro y Patricia Moguel. El 8 marzo de 2016 el Segundo Tribunal Unitario en materias Civil y Administrativa, encabezado por el magistrado federal, Benjamín Soto Sánchez, notificó la sentencia de apelación por la que ordena a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, abstenerse de otorgar permisos de liberación o siembra de maíz transgénico hasta que se resuelva en definitiva el juicio colectivo promovido por científicos, especialistas y campesinos. La sentencia del magistrado Soto Sánchez establece que en el juicio de acción lectiva quedó demostrada la presencia ilícita de transgénicos en cultivos de maíces nativos, con lo que los demandantes comprobaron que se han violado las leyes mexicanas e internacionales. Por ello, con la sentencia de apelación no se podrán otorgar permisos de siembra de transgénicos en fase comercial. Un ejemplo más de organización en este sentido se encuentra en el estado de Morelos, el cual, durante los últimos años, ha sido víctima de un desarrollo industrial y urbano que amenaza sus recursos naturales. Los habitantes originales de esta tierra se han organizado en un movimiento llamado 13 Pueblos para defender el agua el aire y la tierra impidiendo la construcción de rellenos sanitarios y basureros en sus barrancas, con lo que pretenden salvar sus manantiales y sus territorios agrícolas y sagrados, por conservar su cultura, su lengua y su identidad. Encabezados por el legendario pueblo de Xoxocotla y por el indígena Miguel Ángel Pérez Cazales, asesinado el 31 de octubre de 2009 por oponerse a la invasión de tierras en la Reserva del Texcal, el Consejo de los 13 Pueblos ha logrado detener un proyecto de urbanización sobre el manantial Chiahuahuita que abastece de agua a 13 comunidades y la cancelación de un basurero en Loma de Mejía, Cuernavaca. Ahora defiende al Bosque de Agua de la construcción de la carretera Lerma-Tres Marías y lucha contra la expansión de la cementera Portland Moctezuma sobre la Reserva Sierra de Montenegro. Por último, menciono a la Alianza Latinoamericana Frente al Fracking, una práctica nueva de extracción de hidrocarburos no convencional, con características particularmente dañinas para el ambiente. Durante el ciclo de extracción, procesamiento, almacenamiento, traslado y distribución de los hidrocarburos no convencionales (HNC), se libera metano que es 87 veces más activo como gas de efecto invernadero que el dióxido de carbono en un margen temporal de 20 años, lo que provoca mayor calentamiento global, cuando lo que debemos hacer es tomar medidas urgentes para su reducción. Estas prácticas son contrarias a los compromisos de la 21 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para lograr el compromiso efectivo de los países para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a un nivel acorde con los derechos y oportunidades de las presentes y futuras generaciones y la conservación del ambiente, y aumentaría los impactos del cambio climático. El fracking está avanzando a ciegas en América Latina. En primer lugar, en las comunidades afectadas por esta técnica no se han respetado derechos humanos fundamentales como: la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, el derecho a la participación y control social y el derecho a la información. Los Estados de la región tampoco han aplicado el principio precautorio con el fin de prohibir esta actividad, considerando los riesgos graves que genera en la salud de las personas y el ambiente, y la incertidumbre sobre el alcance y magnitud de los daños que puede ocasionar. Es grave también la modificación de legislaciones nacionales en función de las demandas corporativas, para abrirle la puerta a la explotación de hidrocarburos no convencionales utilizando la reforma energética mexicana (2013) y la nueva ley de hidrocarburos argentina (2014). A pesar de las particularidades con las que esta técnica se ha generalizado en el continente, en lugares como México, Colombia, Chile, Bolivia y Argentina existen una serie de rasgos comunes: se realiza en comunidades indígenas, campesinas, barrios urbanos e incluso Áreas Naturales Protegidas. Esto ha ocasionado el desplazamiento de personas, así como de actividades productivas como la ganadería y agricultura, cuya convivencia con esta técnica es imposible. Lo anterior ha generado rechazo a dicha práctica de extracción por parte de las comunidades afectadas, prueba de esto son las redes nacionales e internacionales de oposición a esta técnica, así como los más de 50 municipios y comunidades que han prohibido el *fracking* en sus territorios en Argentina, México, Brasil y Uruguay, o la suspensión de tales operaciones en Brasil y Argentina a partir de acciones judiciales.

constitucional, y a pesar de sus reformas, siguen perteneciendo a la nación. Ante esas acciones políticas contenciosas, el Estado ha respondido intensificando la represión y el control social, además de echar mano de la ley para sancionar y legalizar la desposesión.

En resumen, el Estado ha intervenido activamente en la neoliberalización de la economía a través de la modificación de la ley y de establecer nuevos marcos de referencia éticos como la generalización de la mercantilización de la vida y de las relaciones sociales. Harvey afirma que “...la neoliberalización ha hecho retroceder los límites de lo no mercantizable y ha extendido de manera notable el ámbito de la contratación legal [...] celebra lo efímero y la contratación a corto plazo; el matrimonio, por ejemplo, es considerado como un acuerdo contractual temporal y no como un vínculo sagrado o inquebrantable”.³¹³ Además de la radicalización del individualismo que produce efectos reestructurantes o, mejor dicho, desestructurantes en la sociedad pues, de acuerdo con este discurso, en la esfera de lo privado, en lo recalcitrantemente egoísta, los individuos sólo quieren vivir el presente; el futuro y el pasado pierden importancia porque hay una búsqueda de lo inmediato, de la satisfacción efímera.

Por lo tanto, los procesos políticos de largo aliento y la construcción de identidades colectivas desde lo político quedan relegadas y son sustituidas por una supuesta revolución interior, en tanto que el único culto que se rinde es al cuerpo y a la liberación personal. Lo que se encuentra detrás de todo ello es la legitimación a un *status quo* de explotación económica y dominación política que, aparentemente, puede ser “superada” u “omitida” a través de decisiones personales. Incluso en esto consiste precisamente la concepción de libertad de lo que, ideológicamente, se ha llamado “posmodernidad”: un proceso íntimo y con fines individuales.³¹⁴

Mientras que Harvey problematiza la cuestión de la libertad y el individuo como partes fundamentales para el sostenimiento ideológico del capitalismo y sus transformaciones, Jaime Osorio lo hace con mayor apego a la economía política a través de la noción “patrón de reproducción” y, por extensión, de acumulación. A partir de dicha noción el autor “busca dar cuenta de los diversos factores que inciden en la valorización, como las ramas o sectores privilegiados por la inversión, la composición de capital, las formas predominantes de uso de la fuerza de trabajo, el valor producido y los mercados que requiere la realización de la plusvalía, tanto internos como externos.”³¹⁵ Esta noción permite historizar el movimiento de la economía, tanto en

³¹³ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014), 189.

³¹⁴ Según esta idea, más nos vale abstraernos del mundo porque éste muestra demasiada evidencia de que todo está mal, siempre estuvo mal y seguirá estándolo. Por ello, sólo la libertad interna nos permite no asumir esa realidad atroz como algo dado, es decir, ese tipo de libertad es la única que nos hace dudar y decir que las cosas pueden ser distintas, al menos en el mundo interior.

³¹⁵ Jaime Osorio, *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo* (México: Ítaca, UAM Xochimilco, 2009), 224.

el centro como en la periferia del mundo capitalista. Además, esta noción da contenido a la “periodización” político-económica a partir de la cual Poulantzas construye la categoría “forma de Estado”.

Ahora bien, el tránsito de la “forma intervencionista” a una nueva forma, prácticamente neoliberal, debido a las características del nuevo patrón de acumulación, presentó distintas y divergentes especificidades. Siguiendo la teoría de la dependencia, la acumulación de capital se lleva a cabo diferenciadamente en el centro y en la periferia, lo cual produce formaciones sociales diferentes pero reproduce, también diferenciadamente, la explotación en el trabajo. En el caso de México, cuya economía es periférica, la acumulación del capital obedece a relaciones de superexplotación, es decir, tanto el pago de salario por debajo del valor de la fuerza de trabajo, como a la intensificación productiva.³¹⁶ La consecuencia de este esquema de producción y consecuente acumulación, es la configuración de estructuras productivas que poco o nada tienen que ver con la satisfacción de necesidades; además de inducir al capital local a volcar la producción hacia mercados exteriores reduciendo el mercado interno o solamente favoreciendo la esfera del alto consumo, con lo que se profundiza la brecha de desigualdad. Tal como Poulantzas lo afirmó: solamente en este momento la economía es directamente determinante de lo político, una vez que la Forma se construye se requiere de otras mediaciones para comprender y explicar las relaciones sociales. Pero, además, como es justamente el grado de intervención o no intervención en la economía lo que distinguirá una “forma intervencionista” de una “forma liberal”, en este momento lógico de formación histórica se impone la estructura económica.³¹⁷

De manera que, así como el patrón de acumulación del capital cambió de “agro-minero” a “industrial”³¹⁸ cuando la “forma de Estado” Intervencionista se construyó, dicho patrón volvió a modificarse ahora de “industrial” a uno de “especialización productiva”, mostrando el agotamiento de la “forma intervencionista” y, en algunos casos, dando pauta a la “forma neoliberal” o a una Forma muy cercana a ésta. Este momento lógico en el desarrollo de la transición de los patrones de acumulación no se produce naturalmente, el Estado incide directamente creando condiciones para el paso de una forma de capital a otra. De acuerdo con Osorio: “Las políticas económicas estatales

³¹⁶ En el caso de las economías centrales, las formas predominantes de superexplotación del trabajo son la intensificación del trabajo y la prolongación de la jornada laboral, y no el pago del trabajo por debajo de su valor. Sin embargo, aún en este tipo de economías el capitalismo deja estragos negativos en la vida de los trabajadores, quienes se desgastan prematuramente al ser sometidos a horas extras o a la obtención de “bonos de productividad”.

³¹⁷ Consultar Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* (México: Siglo XXI, 1968), 187-190.

³¹⁸ Osorio distingue tres patrones de reproducción del capital que en ciertos periodos fueron dominantes, a saber:

1. Primario-exportador (vigente desde mediados del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XX), con una etapa de transición en la década de 1930.
2. Industrial: a) fase internalizada y autónoma (vigente de 1940 a mediados de 1950); y b) fase diversificada (vigente de 1950 a mediados de 1970), con una fase de transición de 1970 hasta mediados de 1980.
3. Especialización productiva (vigente de 1980 hasta la primera década del siglo XXI).

pueden favorecer o entorpecer la creación de condiciones específicas que permitan el paso de una Forma a otra. De ahí las permanentes disputas entre los distintos sectores y fracciones de la clase capitalista por la hegemonía del Estado y por las posiciones privilegiadas dentro del bloque en el poder”.

En el caso de América Latina, en general, y México, en particular, el nuevo patrón de producción “industrial diversificado” a partir del siglo XX se impone como hegemónico, el cual es antecedente del patrón que abiertamente da contenido a una Forma estatal neoliberal o cercana a ésta, como se mencionó párrafos arriba: el de “especialización productiva”. Este patrón cuenta dentro de sus características con los mercados externos como campo fundamental de realización de los sectores, ramas y actividades de punta. Así como la creación de un mercado interno por parte de quienes viven de la plusvalía, la renta y los salarios altos, lo que muestra la altísima concentración de los ingresos.

Por otro lado, la especialización productiva ha configurado una nueva división internacional del trabajo que promueve la explotación de recursos naturales muy rentables como la minería, los hidrocarburos y el gas. De ahí que el extractivismo siga siendo fuente de riqueza a través de la explotación y el despojo, todo ello con la participación decisiva y permisiva del Estado. Además de las ramas mencionadas, el nuevo patrón privilegia la actividad económica de empresas transnacionales no financieras, como las automotrices, las de telecomunicaciones y las de electrónica. Sin olvidar que el gran capital local en América Latina, por su parte, concentra sus inversiones en el sector de alimentos y en la agroindustria.³¹⁹

Otra característica del nuevo patrón es la subordinación del capital público-estatal al privado y, en el caso de México, extranjero, pues el Estado sólo ha mantenido presencia importante en rubros estratégicos como el petróleo. Aunque esto ya sólo sea parcialmente después de la reforma energética. Son múltiples los puntos contenidos en esta reforma estructural, pero lo más relevante indica que los cambios implican las actividades de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos tendrán preferencia sobre otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo. Pero las concesiones mineras que se encuentren vigentes y las que se otorguen con posteridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo e hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, “sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones”.

Además, Pemex y la CFE pasan a ser “empresas productivas del Estado”; sin embargo, en la ley también se menciona que son “propiedad exclusiva del gobierno federal”. Esta diferencia semántica, puede tener implicaciones jurídicamente mayores, pues los incentivos de las empresas

³¹⁹ Consultar Osorio, Op., Cit., p. 229.

pueden ser más cercanos a los recaudatorios, en lugar de generar valor. Las consecuencias jurídicas de dichas reformas han generado un contexto legal que permite justificar el verdadero objetivo de la reforma: poner a disposición de nuevos actores (empresas transnacionales, empresarios nacionales petroleros y otros con ganas de serlo), y algunos ya existentes (la élite sindical), la riqueza petrolera mexicana.³²⁰

La consecuencia inmediata de las llamadas “reformas estructurales”, además del detrimento en la calidad de vida de la mayoría de la sociedad, ha sido la descapitalización de la economía local, además del imparable derrumbe de los salarios.³²¹ Políticamente, tales reformas redundaron en la composición del sector público³²² pues, para efectos de “eficientar” al Estado y sus instituciones, fueron privatizadas muchas empresas paraestatales, así, mientras que en diciembre de 1982 estaba compuesto por 1 155 entidades, en el mes de mayo de 1993 contaba únicamente con 213. Esto significa que de 1982 a 1993 se desincorporaron 977 paraestatales y que se encuentran en proceso de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta 51 entidades.³²³ Todo ello sin generar una red de soporte que permitiera y garantizara la cobertura de los servicios propios de la seguridad social a la que el Estado está obligado.

Para finalizar esta sección diré que en México, las transformaciones neoliberales condujeron a que el mercado adquiriera un dinamismo transnacionalizado pero dependiente; en lo

³²⁰ Consultar Roberto Escalante Semerena, “Las promesas de Enrique Peña Nieto: ¿cumplidas?”, *El Financiero*, Columna Opinión, México (21 de abril de 2016).

³²¹ En México el salario mínimo perdió cerca del 70% entre 1980 y 1990. Consultar *Ibid.*, p. 230.

³²² A manera de resumen, recordemos lo más significativo en construcción institucional de la historia del Estado mexicano: en la primera etapa (1020-1940), entre las instituciones más relevantes creadas en este periodo se encuentran Banco de México (1925), Banco de Crédito Agrícola (1926), Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933), Nacional Financiera (1934), Comisión Federal de Electricidad y Banco de Comercio Exterior (1937), Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos, mediante la expropiación de 17 empresas con inversión extranjera (1938). En la segunda etapa (1941-1954), entre las empresas e instituciones creadas en este periodo son importantes Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941), Hospital Infantil de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y Altos Hornos de México (1942), Instituto Nacional de Cardiología y la empresa Guanos y Fertilizantes de México (1943), Sosa Texcoco (1944), Ayotla Textil y Banco Nacional Monte de Piedad (1946), Industria Petroquímica Nacional (1949), Diesel Nacional (1951), Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952). En la tercera etapa (1955-1969), algunas de las instituciones y paraestatales creadas en este lapso de tiempo son Instituto Mexicano del Café, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (1960), Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Comisión Nacional de Fruticultura (1961), Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965), Financiera Nacional Azucarera (1966), Sistema de Transporte Colectivo (1967), Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas (1969). En la cuarta etapa (1970-1982) se crearon, entre otras, las siguientes entidades: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional de la Industria Azucarera e Instituto Nacional de Comercio Exterior (1970), Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros Mexicanos (1971), Fondo para la Vivienda de los Trabajadores y Comisión Nacional del Cacao (1973), Instituto del Estudio del Trabajo, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (1974), Consejo para Promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores (1975), Instituto Nacional de Ciencias Penales (1976). Consultar Jacques Rogozinski, *La privatización de las empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México* (México: FCE, 1993).

³²³ Cabe mencionar que para conseguir dichas privatizaciones, en el mes de febrero de 1983 fueron reformados, entre otros, los artículos 25 y 28 constitucionales, estableciendo así las áreas en las cuales el Estado intervendría de manera exclusiva, según lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 28.

interno, el mercado se diversificó y se incluyó la prestación de servicios, recreación y alimentación. El elemento novedoso de la economía interna fue el aumento del crédito para el consumo y, por ende, el beneficio recibido por parte del sistema bancario. Paralelo a estos cambios y, como consecuencia del desarrollo del capitalismo, se pusieron al descubierto las contradicciones y exclusiones propias de un capitalismo periférico como el mexicano, ya que la economía informal creció. Y con ello no sólo me refiero al comercio ambulante, sino al comercio asociado al contrabando y la piratería, el narcotráfico y el magnífico negocio de transportación que ofrecen grupos delincuenciales como los denominados “zetas” que, lo mismo transportan droga, que armas, órganos humanos o personas para prostituirlas o mantenerlas en la esclavitud, incluso en contubernio con empresas cuya propiedad está ligada a políticos.³²⁴

La “resolución” de la crisis capitalista de finales del siglo XX y principios del XXI, en términos políticos reales, consistió en restaurar y/o reconstruir su poder como clases dirigentes y no en subsanar los efectos sociales negativos sufridos por la mayoría de la población, es decir, la diversificada clase trabajadora. Mundial e internamente en cada unidad estatal como la mexicana, lo que, de nueva cuenta, se enfrentan irreconciliablemente el capital y el trabajo, cada uno en sus diversas manifestaciones y en sus distintas formas. En México las nuevas relaciones de producción condujeron a una fragmentación social; por un lado, se formaron élites económicas nacionales, pero asociadas al capital trasnacional. Por otro lado, se formaron -ficticiamente y vía el crédito para el consumo- el mercado informal, el contrabando o la piratería, una nueva clase de comerciantes cuya oferta va dirigida a las clases trabajadoras que buscan lo que Jorge Veraza llama “alternativas populares de consumo”³²⁵. Retomando el concepto de “subsunción” (formal y real) del proceso de trabajo a la lógica del capital que desarrolla Marx, Veraza propone pensar este proceso pero en el consumo. Es decir, en el primer caso, el capitalismo ha sometido al trabajo a una lógica de acumulación de la riqueza, marginando la satisfacción de necesidades. Mientras que, en el segundo caso, lo que se somete a la lógica de acumulación y expansión del capital es el consumo. Dicho autor afirma que “...el sometimiento del consumo ocupa un lugar estratégico en el sometimiento de la sociedad toda porque es el momento final en el que queda englobado el proceso de vida de la sociedad, es decir, el momento a partir del cual se reproduce en términos celulares y espirituales cada individuo”.³²⁶

³²⁴ Miguel Badillo, “Crimen organizado utilizaba empresa del Grupo Hank”, *Contralinea* (12 de mayo de 2013).

³²⁵ Jorge Veraza, *La subsunción real del consumo al capital. Dominación fisiológica y psicológica en la sociedad contemporánea* (México: Ítaca, 2008), 10.

³²⁶ Si bien es cierto que, a diferencia de la subsunción del trabajo al capital, la subsunción del consumo no produce plusvalor, lo que sí se consigue es garantizar la obtención de plusvalor durante todo el proceso de trabajo a todos los niveles porque se construye un particular sistema de extracción de plusvalor a partir del cual el capitalismo se define. Desde luego que dicho sistema de necesidades se entiende, se vive y se satisface de acuerdo a la clase social a la que se

Por otro lado, la degradación social que el mercado y el consumo producen, trastornan todos los ámbitos de la vida, desde las relaciones sociales (incluidas la concepción de la mujer y su función social a través de una sofisticación del patriarcado heteronormativo y una doble explotación: con el trabajo doméstico y la vida laboral fuera de casa, sea profesional o no, pues las mujeres siguen percibiendo un salario menor que los varones por la realización de un trabajo igual, es decir, se sigue extrayendo más plusvalor de sus cuerpos que del de los varones), hasta la expansión y diversificación del crimen organizado y las redes de narcotráfico como respuesta ante el tratamiento de desechable que se da a la mano de obra, y la ruptura de vínculos de solidaridad social.

Lo desarrollado en los párrafos precedentes trata de dar contenido a la expresión recurrentemente empleada en este trabajo: “cambio de forma estatal”; sin embargo, también he sostenido que en México dicho cambio no se verificó completamente a finales del siglo XX, como reacción al agotamiento del Intervencionismo, debido a que sólo el aspecto económico fue cubierto a través de las medidas fiscales y de gasto público, pero sin acompañar esto con las transformaciones políticas pertinentes. En ese sentido, a continuación expongo las consecuencias y, en todo caso, los efectos políticos de la neoliberalización.

4.4 El neoliberalismo: los saldos políticos

Se ha escrito mucho en torno a los efectos económicos y las consecuencias sociales del neoliberalismo, las páginas precedentes son un intento de sistematización y análisis de lo más significativo; sin embargo, con respecto a los reacomodos entre las elites políticas se dice menos porque sus relaciones se dan y se ajustan en lo que se ha llamado “zona no visible del Estado”, es por ello que esta breve sección del presente trabajo expone los efectos del desmantelamiento del intervencionismo y de la introducción del neoliberalismo como doctrina económica que, aunque no logra cuajar en una nueva Forma estatal, sí modifica la composición del bloque en el poder, conservando las viejas prácticas del sistema político propio del intervencionismo.

pertenece, formándose circuitos diferenciados de consumo que, al realizarse, confirma y sintetiza la condición de clase de la sociedad capitalista. De manera que el consumo está ligado directamente con el proceso de trabajo y con el goce salarial, pero la satisfacción de las necesidades, al menos para las clases trabajadoras, se da en un contexto o bien de sustitución o satisfacción parcial, o bien, de lucha a través de las “alternativas populares de consumo”. Un ejemplo ilustrativo de esto es la proliferación de cooperativas (sobre todo de alimentos) en un contexto de creciente precariedad de la vida, pues cada vez resulta más difícil satisfacer las necesidades básicas, incluso la alimentaria. Por lo que, a pesar de la dificultad que encierra defenderse de los efectos negativos de una economía que privilegia la maximización de las ganancias a costa de la vida, el diseño de un tipo de consumo distinto como una alternativa que permita reproducir la vida fuera de la lógica del capital. Veraza dirá, en ese sentido, que “La lucha por el consumo no es entonces, en primer lugar –aunque sea una lucha económica- cuantitativa y formal, sino cualitativa y real, por lo cual prefigura otro modelo de vida.” *Ibid.*, p. 15.

Primero hay que mencionar que la adhesión al consenso de Washington implicó una estrecha alianza entre el capital financiero de las economías centrales y las élites de las economías periféricas. En el caso de México esas élites fueron nuevos segmentos de la oligarquía relacionados con el sistema financiero que se gestó con Miguel De la Madrid. Esa reducida oligarquía es la que domina en México y se convirtió en la fracción hegemónica en el poder, modificando la correlación de fuerzas en la zona no visible del Estado. Este proceso de reconfiguración de la élite fue reforzado durante el sexenio de Salinas de Gortari, a través del proceso de privatización y venta de empresas paraestatales; es decir, con el cambio del patrón de acumulación a uno por desposesión –según lo vimos con Harvey- entronó a una nueva oligarquía insertada, principalmente, en la banca, en las telecomunicaciones y en los medios masivos de comunicación.

Tal reconfiguración concentró la riqueza y expandió la pobreza, tal como se argumentó líneas arriba, y dicha concentración redundó en que, de acuerdo con Arturo Guillén “Los realmente ricos no pasan de ser el 1% de la población, y dentro de estos probablemente el 0.1% más rico es donde se ubica la jerarquía, que es la verdadera dueña del poder económico y la que ejerce su dominio sobre el conjunto del ‘bloque en el poder’ y sobre el poder político estatal en México.”.³²⁷

Esta nueva oligarquía se insertó a la fracción hegemónica que controlaba la industria nacional privada, el comercio y los servicios; y las élites con poder de la Iglesia católica y las altas jerarquías militares. Por otra parte, los bancos y las empresas transnacionales se insertaron también en este nuevo bloque a través de ciertos grupos nacionales que se encargaron de gestionar los particulares intereses de esas nuevas figuras de la economía mundial; dichos grupos nacionales incluyeron también a parte la clase política en turno, la cual, además, tuvo una amplia participación en la reforma del régimen, especialmente, a través de las reformas constitucionales que permitieron la apertura económica a la iniciativa privada externa.

De acuerdo con Manuel Villa se observaron al menos dos aspectos:

1. Cooptación importante de organizaciones sindicalizadas. El Estado selló alianzas con poderes fácticos y monopolios privados a través de relaciones mediadas por el mercado, de ahí que el Gobierno obtuviera capacidad financiera para inyectar presupuesto a las zonas estatales administrativas que, en teoría, deberían acompañar y facilitar la construcción de una nueva Forma estatal. No es casualidad que haya sido la Secretaría de Planeación y Presupuesto la instancia que más poder tuvo en los sexenios de de la Madrid y Salinas, a diferencia de las administraciones pasadas en las que la Secretaría de Gobernación era decisiva. Y, a partir de Zedillo en adelante, fueron la Secretaría de

³²⁷ Arturo Guillén, “México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington”, *Estudios Avanzados* 26-75, Brasil (2012): 71.

Hacienda y Crédito Público, así como el Banco de México, los centros de la clase política tecnocrática, desde allí se construyeron y afianzaron las alianzas entre la clase política nacional y las elites del pensamiento neoliberal norteamericano gestado en las universidades de Yale y Chicago.

2. Una clara deformación del sistema de partidos políticos configurado a partir de la reforma política de 1977, la cual fue un intento por liberar la presión que los partidos de oposición y, en general, la disidencia de la izquierda social estaban ejerciendo. El resultado de la magistral reforma gestada por Reyes Heróles fue el aniquilamiento de la disidencia real, la izquierda que se institucionalizó ganó espacios dentro del sistema político y recursos económicos, pero perdió la posibilidad real de hacer frente a los grupos arraigados en las oligarquías regionales que seguían, y aún hoy continúan, ejerciendo gran influencia sobre la Federación, y representar una opción política real, ni siquiera en la competencia electoral, mucho menos en la construcción de un proyecto económico-político alternativo.

En concreto, para el último tramo del intervencionismo el Sistema de Partidos tuvo solamente una “eficacia ritual”, pues no favorecía la competencia política real. Más aún, los Partidos funcionaron básicamente como maquinarias electorales y muy lejos estuvieron –aunque quizá no tanto como hoy- de defender los intereses de los electores-representados, por lo que tampoco tienen vinculación efectiva con la sociedad y difícilmente se puede hablar de una militancia en sentido estricto. La forma recurrente de organización fue y sigue siendo clientelar, lo cual se combina con un aparato electoral-coyuntural y dependencia de la proyección que puedan tener en los medios masivos de comunicación a falta de contenido programático.

Como se puede observar, las condiciones presentadas por una de las partes más activas y conflictivas del régimen político, tal como los Partidos Políticos, produjo efectos que configuraron una especie de democracia oligárquica con instituciones débiles, polarización social, parálisis gubernamental, vías estrechas y poco diversificadas que comunican al Estado con la sociedad, así como la incapacidad estatal para estimular el crecimiento económico y el sometimiento a las economías centrales, especialmente la norteamericana.

El debilitamiento de las estructuras de poder que habían dado operatividad al Estado intervencionista respondió, por un lado, a la estrechez insostenible de su sistema político caracterizado por un gran déficit democrático, pues se había excluido de la contienda política a quienes se negaran a participar a través del Partido hegemónico pero, por otro lado, también se excluyó a la disidencia partidista y a las fuerzas sociales no corporativizadas. Además, el sindicalismo corporativo pudo, oligárquicamente, negociar y obtener prerrogativas pero fue

dependiente políticamente de las relaciones de alianza y complicidad con el propio régimen. No obstante, esto también se agotó ya que las amplias bases de trabajadores y campesinos quedaron excluidas de los procesos de negociación y decisión política, siendo los líderes los grandes beneficiados.

En resumen, la transformación del capitalismo y el ascenso de nuevas fracciones de clase hegemónicas -dueñas del capital financiero-, es decir, el agotamiento de la Forma estatal intervencionista enmarcó e impactó los procesos políticos en México. En el ámbito social la existencia y proliferación de los movimientos de nuevo carácter (más allá del obrerismo), tales como los ecologistas, los feministas, los estudiantiles, más tarde los indígenas y los que enarbolaron causas surgidas de las clases medias, fueron producto, no de un despertar de la sociedad civil³²⁸, sino de la diversificación productiva, así como de la reacción frente a las nuevas formas de explotación y exclusión social que el neoliberalismo produjo. Al modificar el capitalismo su patrón de producción y acumulación, también se modificaron las relaciones laborales exaltando las contradicciones de clase y, por ende, la inestabilidad social.

De manera que, tanto la crisis política como la crisis social fueron expresiones consecuencia de un proceso estructural muy radical: el cambio de “forma de Estado”. Es decir, en este caso sí se

³²⁸ Ya se ha hablado acerca de la concepción de individuo, de libertad y de democracia, pero falta señalar un aspecto relacionado con el Estado de derecho y las prácticas democráticas: los derechos humanos y la existencia de ONG, instituciones asociadas precisamente a ese “despertar”, cuya labor es vigilar la observancia de los derechos sociales, políticos, ecológicos y todos aquellos denominados de “cuarta generación”. En este sentido, Harvey es muy crítico y plantea que, aunque se trata de un tema legítimo surgido posterior a la Guerra Fría y el contexto político correspondiente, es decir, el ascenso del neoliberalismo o, mejor dicho, la caída de la “forma intervencionista” de los Estados nacionales y la construcción de una nueva, la Forma Neoliberal. Como reacción a la pérdida de seguridad social que el Intervencionismo ofreció, la llamada Sociedad Civil o, en otras palabras, fuerzas políticas provenientes de la zona no institucional del Estado, inició una cruzada en defensa de los derechos humanos. Sin embargo, y sin demeritar el trabajo realizado por dichas agrupaciones, una consecuencia negativa de su labor ha sido facilitar el abandono, por parte del Estado, de sus funciones de protección y seguridad, en el amplio sentido de la palabra. Dicho de otro modo, las ONG, además, han profundizado el vacío de protección social que ha abandonado el Estado. Veamos la siguiente cita: “Con frecuencia sus agendas no son públicas y prefieren la negociación directa con el poder estatal o de clase, o influir en sus decisiones. A menudo más que representar a su clientela, su actividad consiste en controlarla. Proclaman y presumen de hablar en beneficio de aquellos por los que hablan (como si las personas fueran incapaces de hacerlo por sí mismas). Pero la legitimidad de su status siempre queda abierta a la duda. Por ejemplo cuando estas organizaciones se movilizan con éxito para que se prohíba el trabajo infantil en las actividades productivas, como una cuestión de derechos humanos universales, puede que estén debilitando economías en las que el trabajo es fundamental para la supervivencia de familias enteras. Si no se ofrece ninguna alternativa económica viable, los niños pueden que sean vendidos a redes de prostitución (originando el nacimiento de otro grupo de defensa que persiga la erradicación de ésta).”. Harvey, Op., Cit., p. 201. Con la cita anterior Harvey cuestiona el funcionamiento democrático de las ONG que han universalizado el lenguaje de los derechos humanos, pues encubren el carácter clasista de las sociedades capitalistas y las consecuencias sociales de las políticas económicas de reestructuración que, más que una recuperación económica, es de restablecimiento del poder de clase, tal como se expuso previamente. Por otro lado, un efecto político negativo de la universalización de este discurso es la institucionalización del individualismo y la pasividad de las sociedades, ya de por sí despolitizadas y además divididas, evitando la unificación y organización de clase. En este contexto, las contradicciones y enfrentamientos entre el mercado y la sociedad o, mejor dicho, entre el capital y el trabajo, son más radicales que nunca y la afirmación marxista “entre dos derechos la fuerza decide” goza de plena vigencia.

puede hablar de una “reforma de Estado” (aunque sólo sea parcialmente, como ya se ha expuesto) en tanto que su Forma cambió pese a que no se haya erigido completamente una nueva. Las consecuencias de dicha reforma, en la zona del régimen político, son varias: la maltrecha forma de gobierno democrático se mostró más vulnerable de lo que se pensaba, a pesar de la llamada “alternancia política” del año 2000 cuando, por primera vez un Partido distinto al hegemónico (PRI) ganó la Presidencia de la República, lo cual, para algunos analistas de la transición era muestra de una imparable democratización.

Decir que la expectativa de dichos analistas estaba fundada en un presupuesto falaz (el cambio de Partido en el Gobierno Federal es una señal inequívoca de la democratización del Sistema Político) es lo menos. Más allá de las posiciones optimistas, ingenuas o ideológicas, un esquema de análisis como el que se desarrolla y emplea en este trabajo de investigación permite comprender que los cambios políticos experimentados en México no encuentran sus únicas causas en las condiciones internas del Sistema Político, tales como la corrupción, la falta de cultura política de los ciudadanos, el abuso de poder, la degeneración de los sindicatos, falta de transparencia, entre otras, sino en el cambio de Forma estatal.

Dicho de otra manera, la estructura económica y los procesos políticos propios del Intervencionismo entraron en desfase. Lo nuevo y diferente del capitalismo y sus inéditas condiciones al tratar de allegarse instrumentos de operación política en el Estado mexicano, se encontró con que el Sistema Político no era capaz de ajustarse a las condiciones presentes, porque los cambios analizados en párrafos anteriores, no fueron suficientes. Los cambios tecnocráticos propuestos por la nueva elite se encontraron con una amplísima estatalidad muy difícil de disolver pero, sobre todo, se encontraron con poderes locales fuertemente arraigados, esos mismos que dieron origen y sustento al régimen posrevolucionario y que difícilmente soltarían los nudos del sistema político.

Los instrumentadores del neoliberalismo también encontraron dificultad en dismantelar el enorme aparato burocrático del Estado para administrarlo bajo los principios tecnocráticos que una Forma estatal en ciernes exigía. La penetración estatal en la sociedad había sido tan profunda y activa que, pese a la política de privatización quedan algunos, aunque cada vez menos, resquicios de la seguridad social que el Estado proveyó. Dentro del régimen, el Sistema Político Mexicano continuó siendo poco competitivo y con presencia funcional de poderes regionales muy arraigados pero con un elemento agregado: el narcotráfico. En otras palabras, no desaparecieron las oligarquías que, históricamente, habían funcionado corporativa y clientelaramente, ahora reconfiguradas con nuevos grupos de poder que operan en el terreno de la ilegalidad pero con anclajes profundos en la política institucional, de ahí la expresión “narcopolítica”.

Por otro lado, en relación a la competencia electoral, la apertura se dio “interoligárquicamente”, y no por una efectiva competencia entre Partidos con prácticas democráticas y bases sociales en los tres niveles de Gobierno, mucho menos por la inclusión social independiente. Inclusive hay autores que sugieren que México vivió un proceso de contra o desdemocratización, pues lejos de la apertura competitiva, lejos de la consolidación del federalismo republicano y lejos de la democratización y saneamiento de los Partidos Políticos, los poderes tradicionales expropiaron espacios de poder al Estado y al régimen presidencial dejando aún más relegadas a las fuerzas sociales que tienden a la organización política.

Pero falta un elemento más por analizar: la transformación que experimentó la institución presidencial como pieza central del Sistema Político Mexicano. A lo largo del texto he sostenido que una de las razones por las que en México no cristalizó una “forma de Estado” Neoliberal es porque los procesos políticos internos no desembocaron en la transformación radical de prácticas, hábitos y rituales de la clase política, es decir, el sistema político no sufrió grandes cambios a pesar de la circulación de elites revestida de tecnocracia administrativa.

Sin embargo, lo que sí se modificó significativamente fue la posición de poder históricamente tuvo la institución presidencial, motivada por la necesidad –no siempre satisfecha o parcialmente satisfecha- de articular y ordenar la lucha entre las distintas fuerzas políticas, primero, de aquellas herederas de la revolución y, posteriormente, entre los nuevos grupos de poder económico –nacionales o extranjeros- y las renovadas elites políticas, incluidas las de la oposición formal o partidista. De acuerdo con Manuel Villa en México se transitó:

... del presidencialismo omnímodo al presidencialismo disfuncional; es decir, gerencial, errático e ineficiente: del partido hegemónico al pluralismo partidocrático, del centralismo absolutista a la dispersión del poder territorial, del Estado eficiente al Estado inerte, de las instituciones insuficientes y corrompidas a las oligarquizadas, onerosas e igualmente ineficientes y corruptas. Y, de ninguna manera, del autoritarismo al Estado de Derecho pleno y la democratización integral de las instituciones.³²⁹

En otras palabras, los efectos políticos del ajuste estatal a las nuevas condiciones del capitalismo neoliberal fueron el desmantelamiento del Intervencionismo y el ascenso de nuevas elites político-económicas. Pero no la democratización del régimen, como se había anunciado. En realidad, la metáfora del “archipiélago”³³⁰ sigue siendo útil, no sólo para explicar la organización territorial del poder político, sino también para explicar las relaciones entre poderes públicos. Es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial vivieron un proceso de atrincheramiento que colocó a la institución

³²⁹ Manuel Villa, “Las bases del Estado mexicano y su problemática actual”, en *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez (México: Siglo XXI, 1970), 129.

³³⁰ Consultar Manuel Villa, *El archipiélago mexicano* (México: Cal y Arena, 1990).

presidencial en condición de *primus inter pares*. Con lo cual la relación entre poderes públicos se vio alterada, más no democratizada ni transparentada, ese *primus inter pares* restó omnipotencia al Jefe del Ejecutivo, pero también restó operatividad y eficacia al régimen.

De acuerdo con Villa, hay dos momentos claves en lo que optimistamente se llamó proceso de democratización del régimen político: primero, el correspondiente al triunfo del mercado sobre la actividad política del Estado y, segundo, una alternancia política pero "sin dirección ni proyecto. Esto se suma contradictoriamente a la conservación de prácticas políticas propias del estatismo. Es decir, se derrumbó el estatismo pero también se agotó el sistema presidencialista (como se conocía hasta entonces, "omnímodo"), sólo que en ningún caso se planteó una alternativa que sustituyera tales estructuras. No se atendió lo político sino que se privilegió lo económico: las decisiones más contundentes se tomaron con respecto a la adopción de las reformas provenientes del Consenso de Washington y con ellas el ascenso de nuevas fracciones de clase dominante, dueñas del capital financiero, o sea, una nueva configuración del bloque histórico en el poder.

Dicha reconfiguración trajo consigo la reestructuración interna del partido hegemónico. Así, el PRI tuvo una de sus crisis más significativas con la escisión de la denominada "Corriente Democrática" que electoralmente compitió en la contienda federal de 1988 con Cárdenas a la cabeza y que, posteriormente daría paso a la formación del Partido de la Revolución Democrática. Cabe mencionar que la incorporación de la izquierda social a la contienda electoral no garantizó la democratización del régimen y tampoco representó una oposición real a la hegemonía priista, ahora con nuevos actores. Es cierto que la apertura política que representó la participación electoral de la oposición fue importante y significó un avance democratizador, pero no fue suficiente e, incluso, esta izquierda, una vez en el gobierno, reprodujo las viejas prácticas del estatismo priista.

La fractura antes mencionada era una muestra del colapso del Sistema Político y, por ende, un síntoma del profundo cambio la estructura estatal estaba sufriendo al transitar de una "forma intervencionista" a una Forma asaz neoliberal o tendiente a serlo porque, como se ha mostrado, en México no logró cristalizar una nueva Forma estatal, pero tampoco se desmontó por completo la vieja estructura del intervencionismo. Dicho de otra manera, las nuevas medidas económicas propias de los sexenios neoliberales (de de la Madrid a Zedillo y Fox) poco o nada estuvieron acompañadas de nuevas prácticas políticas que completaran la reforma del Estado. Inclusive, Salinas de Gortari ratificó la atribución presidencial de elegir sucesor, además de fortalecer los vínculos entre Presidencia y el PRI, y entre ésta y los antiguos jefes políticos.

El Presidente Salinas dio amplio margen de maniobra al entonces Regente de la Ciudad, Manuel Camacho Solís y, como consecuencia, éste se convirtió en un precandidato natural a la presidencia, en oposición al precandidato oficial, el favorito del Presidente: Colosio.

Posteriormente, Salinas encuentra una forma de neutralizar a Camacho, aprovechando la simpatía que algunos sectores de izquierda mantenían con el Regente, lo nombró Comisionado Para la Paz en el contexto del levantamiento armado del EZLN, con lo que lo sacó de la jugada. Confirmándose con esto, que el Jefe del Ejecutivo y Jefe político del PRI aún era quien marcaba la pauta en las decisiones políticas y concentraba un poder ordenador y articulador, aunque, cabe mencionar, el centro de operación política ya no fue la Secretaría de Gobernación, sino la de Programación y Presupuesto.

Posteriormente, al inicio y durante la administración de Zedillo, la discordancia entre los procesos políticos y las transformaciones en la estructura económica se radicalizó, lejos de practicar una relación de sana distancia entre la Presidencia y el Partido, ésta se estrechó. Para Villa "...la Presidencia no pudo prescindir del PRI y en las filas de éste se gestaron rebeliones que pusieron contra la pared al gobierno y en especial al Secretario de Gobernación; el partido tuvo que soportar cambios constantes de su Presidente y del Comité Ejecutivo Nacional, decididos en Los Pinos en función de urgencias que provenían precisamente de estas oficinas."³³¹

Otra medida política, aunque un tanto involuntaria, fue que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Banco de México, se consolidaron como importantes zonas de poder, por encima de la Secretaría de Gobernación. Lo cual expresó, en el último tramo del intervencionismo o, más propiamente hablando, el desmantelamiento de dicha Forma estatal y el ascenso de un conjunto de nuevas políticas cuyo fundamento se hallaba en el mercado. Si bien es cierto que procesos similares a éste ocurrieron en otras partes del mundo donde se estaban asumiendo las medidas neoliberales, en el caso de México las implicaciones de éstas son más nocivas dado que no hay equilibrio con otras zonas de estatalidad, entre otras razones porque el poder financiero, como ya se dijo, era hegemónico. Otra prueba del desequilibrio es la "autonomía" de la que goza el Banco de México, pues ésta se ha traducido en poder discrecional para tomar decisiones económicas pero con fuertes repercusiones políticas.

Zedillo pretendió la desconcentración del poder presidencial, tanto personal como institucional; sin embargo, esto sólo quedó en un "discurso democratizador" porque, en la vía de los hechos, lo que ocurrió fue la entrega de poder real a los llamados "poderes fácticos" y no la construcción de nuevos espacios de poder con bases sociales que sostuvieran a las instituciones. A lo anterior se agrega el hecho de que los partidos de oposición electoral:

³³¹ Manuel Villa Aguilera, "Del presidencialismo omnímoto al presidencialismo disfuncional", *El Cotidiano* 187 (septiembre-octubre 2014), 134.

...no supieron encauzar la ruta democratizadora; todo lo contrario: privilegiando lo inmediato, vieron la oportunidad de ganar votos en alianza con cuadros renegados del priismo y en la vinculación con poderes fácticos y oligarquías regionales a costa del atrincheramiento del partido en sus zonas de operación sin programas ni propuestas...³³²

La oposición sólo alcanzó a discutir la permanencia del PRI en el poder y se enfocó en combatirlo. De ahí la promoción del "voto útil", el cual llevaría a Fox a la Presidencia en el 2000 y más tarde el polarizante conflicto pos electoral entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador.

En el terreno del régimen político, los poderes afianzados en el mercado -como fuerzas dinámicas del capitalismo contemporáneo- tuvieron que convivir con fuerzas políticas ya existentes -oligarquías regionales, por lo que la democratización, sólo fue un discurso que se pretendió modernizador y reconstructivo. Poniendo de manifiesto uno de los grandes problemas pendientes; el federalismo, pues la institución presidencial ha tenido que ser condescendiente con los gobernadores, la clase política y las oligarquías partidista con tal de garantizar su sobrevivencia.

El sexenio de Fox marca, quizá no el final de una época sino la interrupción de la misma, porque luego el priismo volvería por sus fueros con Enrique Peña Nieto y su reconfiguración política; época en que la institución presidencial articulaba y administraba buena parte de los conflictos políticos asegurando, al mismo tiempo, la reproducción del estatismo concentrador del poder político. Sin embargo, nuevos elementos se suman al escenario político de los últimos veinte años, por ejemplo, el incontrolable narcotráfico y la guerra contra éste emprendida por Calderón. Con ello, la población civil se ha visto entre dos fuegos; por un lado, el crimen organizado y, por otro, las fuerzas militares del Estado que, yendo contra la constitucionalidad del Estado mexicano, se encuentra fuera de los cuarteles realizando tareas que le corresponden a la policía civil.

En un doble juego, el Estado ha "inundado" el territorio nacional con fuerzas armadas, siempre bajo el discurso oficial de luchar contra el narcotráfico; sin embargo, sobran ejemplos del uso desmedido de la fuerza para desarticular los movimientos sociales, perfectamente explicables a partir del panorama económico-político planteado en las páginas precedentes. En términos de la fórmula hegemónica gramsciana fuerza más consenso, el Estado mexicano, lejos de contar con el consenso de sus bases sociales, como sí ocurrió durante los primeros años del intervencionismo, funciona y se relaciona con la sociedad a través de la fuerza. Autores como Jaime Osorio y Hirsch llaman a esta condición el "endurecimiento del Estado"

Políticamente, dentro de las unidades estatales se ha agudizado el avance autoritario en las instituciones supuestamente democráticas, a pesar de la insistencia en "perfeccionar la democracia". Por ello es que las políticas económicas neoliberales aplicadas en México muestran

³³² Manuel Villa, "Las bases del Estado mexicano y su problemática actual", en *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez (México: Siglo XXI, 1970), 135.

una paradoja: por un lado, se pone en práctica un sistema económico claramente excluyente que ha profundizado la brecha de desigualdad y ha aumentado la concentración de la riqueza; y, por otro lado, se promueve un discurso de inclusión política, pero limitada a la participación electoral como elemento indispensable de la democracia liberal. Ésta ha sido el medio por excelencia para articular al capitalismo neoliberal. Joachim Hirsch argumenta:

... la democracia liberal es una forma especialmente apropiada para la reproducción de la sociedad capitalista, siempre y cuando permita la reproducción de las relaciones de clase. Y esta 'especificidad' del Estado, su formal separación de las clases y grupos sociales, hace posible que la política se realice sobre la base de la libertad e igualdad de todos los ciudadanos y, por tanto, que la democracia pueda coexistir con una sociedad mercantil individualista.³³³

La democracia liberal supone que el Estado tiene el poder de configurar la sociedad con base en la unificación o conjunción de voluntades, creando la ilusión de procesos y sistemas en los que se iguala a los individuos (cada individuo-ciudadano representa un voto) y los hace partícipes de “sistemas democráticos” como mecanismos que organizan la vida política de una sociedad. Pero en los hechos, se ha reducido el ámbito de participación política de la población. Lo que se observa es una neooligarquización del Estado y una reestatalización de la política porque es una pequeña élite la que ejerce el poder en el Estado, y porque tal parece que el único ejercicio legítimo de la política es el que se hace dentro del Estado. Es decir, las expresiones políticas de la sociedad o, más específicamente, de grupos organizados de la sociedad, no se reconocen o no tienen una directa injerencia en las decisiones sobre los asuntos públicos, por lo que han buscado en la organización política no institucional la alternativa para la construcción de una vida democrática que, dentro de los parámetros de la formalidad liberal, son irrealizables.

Así, encontramos movimientos que luchan por la autonomía y la autoorganización que cuestionan el sistema de representación política liberal y establecieron sus propios mecanismos de organización política, otros más por la territorialización y algunos por la reconstrucción de identidades. Un ejemplo de organización política que se puede abordar politológicamente desde el concepto de “autonomía, es el de la Comunidad purépecha de San Francisco Cherán, el cual, de acuerdo con el Censo General de Población de 2010, cuenta con 18141 habitantes y, según el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, 13608 ciudadanos electores.

Dentro del contexto particular de esta comunidad se encuentra su situación geográfica pues, además de su riqueza natural, su ubicación es ideal para las rutas de producción y tráfico de estupefacientes, por lo que la existencia y proliferación de grupos delincuenciales ha puesto en

³³³ Gerardo Ávalos Tenorio y Joachim Hirsch, *La política del Capital* (México: UAM Xochimilco, 2007), 44.

riesgo la salud y la seguridad de sus habitantes. Violencia, inestabilidad social y política, así como la polarización de la comunidad, han sido consecuencia del panorama planteado, pero todo ello ha sido agravado por la inoperancia e ineficiencia política de Partidos y autoridades locales. Jorge G. Castillo Vaquera y Mauricio I. Ibarra señalan que “Ante la magnitud de los problemas enfrentados en el municipio de Cherán, hasta antes de 2011, las autoridades electas del lugar (presidente municipal y cabildo), se vieron rebasadas en su capacidad de gobernar, produciendo un hartazgo paulatino entre los pobladores de la comunidad...”. De ahí la decisión de expulsar y desconocer a la policía y demás autoridades para establecer una forma alternativa de gobierno que, en última instancia, tiene a la asamblea general en la que se toman las decisiones de la comunidad. Desde 2011 esta población se ha negado a participar en los comicios electorales invocando los usos y costumbres propios de los habitantes indígenas, lo que, por lo menos, la pone en conflicto con el estado de derecho mexicano, puesto que no contempla una situación como ésta, volcándose el caso al ámbito federal.

Además, la excepcionalidad de las circunstancias de la comunidad de Cherán han puesto en grandes complicaciones a los magistrados federales, quienes actuaron como legisladores locales para resolver la solicitud de los habitantes de dicha comunidad. De manera que los magistrados, siguiendo la fracción III del apartado A del artículo 2º constitucional, establecieron la facultad para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y en un marco de respeto al pacto federal y a la soberanía de los estados. Para algunos juristas, tal resolución pone en entredicho las normas del pacto federal referidas al órgano competente para legislar sobre la adopción del sistema de usos y costumbres en comunidades indígenas, además de afectar los derechos de ciudadanía que el estado de derecho liberal propone, en otras palabras, el TEPJF se excedió en sus funciones.

Dicha resolución podría formar jurisprudencia en materia electoral y servir como un ejemplo para casos de conflictos latentes entre las comunidades indígenas y los gobiernos locales, para que se diriman por la vía jurisdiccional federal. No obstante, es importante no olvidar que el problema es profundo y complejo, y no es el propósito de esta inserción discutirlo exhaustivamente ni, mucho menos, resolverlo; sólo se trata de resaltar algunas de las limitaciones del estado de derecho liberal y las salidas o alternativas que ha puesto en práctica la comunidad directamente afectada. Los pobladores del municipio en cuestión han actuado en dos terrenos: en el jurídico la medida ya mencionada, y en lo político, a través de la organización y el involucramiento de la

comunidad, la solidaridad, la discusión y, desde luego, la fuerza, porque la defensa del territorio se ha dado también con la fuerza.³³⁴

A manera de resumen

En este cuarto y último capítulo he realizado una aproximación al estado que guarda el Estado mexicano mediante la observación de:

1. El impacto que las grandes transformaciones del capitalismo mundial (configuración del patrón de reproducción y acumulación basado en la súper explotación) en la economía nacional.
2. La comparación entre el primer y el último tramo del intervencionismo en aspectos cruciales para la consolidación del Estado, a saber: suministro de alimentos, *policy* (sector público), políticas económicas y finanzas.
3. La reconfiguración de las fuerzas políticas nacionales y la transformación de la institución presidencial en lo concerniente a su función de articular y administrar el conflicto político.

Las nuevas circunstancias de la institución presidencial, así como la descomposición del sistema de Partidos Políticos, ha hecho cada vez más insostenible la renovación de elites. Ni siquiera con la llamada “alternancia” en el año 2000 con el cambio de Partido en el poder (del PRI al PAN) se dio muestra de una real y progresiva democratización de las instituciones y de la vida política del país. Lo anterior, siempre en referencia a la “zona institucional” del Estado, mención aparte merece lo que se desarrolla en la “zona no institucional”, o los procesos que se gestan y se desenvuelven políticamente por fuera de los espacios institucionales admitidos por el Estado. Por ello, ejemplos como los de Cherán y, como históricamente ha mostrado, el EZLN, nos obligan a pensar con seriedad y desde una teoría política renovada, alternativa y que nos permita argumentar si, pese a las circunstancias señaladas, el Estado sigue siendo el espacio por excelencia en el que se ejerce el poder político porque ahí se articulan todas las redes y relaciones de poder, o si hace falta imaginar un Estado distinto y con cuáles características. Y digo una teoría alternativa porque tendría que incluir las nuevas formas de organización social, las nuevas demandas socio-políticas y, desde luego, el nuevo contexto mundial en el que se despliega el capitalismo con sus, también, nuevos patrones. En otras palabras, se requiere de una teoría que atienda a la real y concreta composición del Estado,

³³⁴ Entre otros materiales, se puede consultar Ibarra y Castillo Vaquera, “Las elecciones de Cherán: usos y costumbres excluyentes”, *Revista Mexicana de Derecho electoral* 5 (enero-junio 2014).

sus bases sociales, y el ejercicio de un poder político nacido de dichas bases, pero no fetichizado. Desde luego, ese es ya tema que excede los propósitos de este trabajo.

CONCLUSIONES

El trabajo de investigación que se puso a consideración abordó uno de los problemas centrales de la politología: el Estado y, en particular, el Estado mexicano. Para su abordaje consideré los alcances y las limitaciones de dos perspectivas importantes: la económica y la jurídica para, a partir de eso, plantear la necesidad de explorar otras tradiciones teóricas que contribuyan a una problematización y comprensión distinta del Estado, su construcción histórica, su estructura, su forma y el contenido de ésta.

En particular, se trató al Estado mexicano durante el siglo XX y principios del XXI, mediante un esquema de análisis cuya categoría ordenadora es “forma de Estado”, la cual tiene la potencia explicativa necesaria para estudiar desde una perspectiva novedosa un problema que, si bien es clásico y fundamental, no se agota en su tratamiento a partir de lo estrictamente institucional sino que es necesario pensar desde otro horizonte teórico para abordar el contenido material de su “forma”, ya sea liberal o intervencionista. En el primer capítulo desarrollé precisamente dicho esquema de análisis y ejemplifiqué su pertinencia a través de la historia política de nuestro país.

El segundo capítulo abordé el origen del intervencionismo mediante del rastreo de los principales procesos socio-históricos que plantea Tilly, como elementos que dan cuerpo a una estructura más o menos coherentemente configurada. Para este autor los Estados nacionales son novedosas unidades políticas caracterizadas por ejercer control sobre un territorio bien definido, que están relativamente centralizadas -según cada caso-, que se diferencian de otras instituciones y que refuerzan sus funciones a través de la tendencia a adquirir el monopolio sobre los medios de coerción física en su territorio. En este sentido, Tilly respeta básicamente la concepción weberiana de un Estado que ejerce control sobre los medio de coerción en un territorio determinado, conformando una unidad cuyos medios de coerción son permanentes que lo hacer tener prioridad sobre organizaciones territoriales y otras que refuerzan su autoridad.

En *The formation of National States in Western Europe*, trabajo coordinado por Tilly, se plantean como procesos históricos constructores de Estados³³⁵ que ya fueron enunciados previamente, y son precisamente los procesos que se rastrean en la historia de económico-política de México para comprender cómo es que, en la vía de los hechos, se formó el Estado intervencionista.³³⁶ Cabe señalar que, en relación a la organización militar, se indaga poco en la presente investigación ya que las condiciones posrevolucionarias son distintas a las que Tilly plantea para explicar Estados

³³⁵ 1. Establecimiento y recaudación de impuestos. 2. Policía. 3. Abastecimiento de alimentos. 4. Ejército. La organización de esta institución fue fundamental sobre todo al exterior de las unidades para proteger territorio. 5. Burocracia.

³³⁶ Esto se desarrolló en el capítulo dos, en el que se da cuenta de los orígenes del intervencionismo en México.

beligerantes, en constante conflicto con otras unidades. México no ha estado propiamente en guerra con otro Estado y la reorganización e institucionalización del ejército se realizó por motivos más de política interna. El asunto de la recaudación de impuestos sí es abordado y se ejemplifica con la política fiscal y arancelaria impuesta por el Estado para hacerse de recursos.

Cabe mencionar que estos aspectos que plantea Tilly son también considerados por Michael Mann, quien concluye que los Estados que tienen una débil estructura militar e impositiva son, generalmente, débiles. Con respecto al aparato burocrático, analicé cómo se fue construyendo este cuerpo operativo del Estado a través de la creación o transformación de las Secretarías de Estado y del crecimiento o disminución del empleo público. Y, finalmente, el suministro de alimentos es un proceso que en México se explica, en buena parte, a través de la Reforma Agraria, por lo que fue de mi interés comprender en qué consistió y cuáles fueron sus consecuencias económicas, políticas y sociales.

En resumen, la consolidación del intervencionismo fue explicada a partir de los planteamientos de Mann y Joel Migdal en torno a lo que consideran tareas recurrentes del Estado pues, sin conceptualizarlo como “intervencionista”, ambos autores basan sus explicaciones en el actuar que observan de los Estados durante el siglo XX. El primero describe y ejemplifica un “poder infraestructural” a partir del cual los Estados penetran a sus sociedades y realizan amplias tareas de seguridad social a través de su estructura institucional. Mientras que el segundo enuncia un conjunto de prácticas que, aunque en general contrastan con las imágenes construidas conceptualmente de los Estados, mucho tienen que ver con la seguridad y la reproducción social.

El tercer capítulo abordó la crisis de la “forma intervencionista” del Estado mexicano tomando como ruta crítica los planteamientos de Francis Fukuyama para evaluar el estado que guarda dicha unidad política. Este autor, a partir del concepto de “estatalidad”, ofrece criterios para determinar qué tan débil o fuerte es un Estado según su capacidad de satisfacer demandas sociales, así como el número y la calidad de actividades estatales que se realicen. Los cuatro aspectos de la estatalidad que el autor considera y que ya fueron mencionados pueden resumirse como sigue:

1. Administración pública.
2. Instituciones.
3. Dimensión normativa, democracia y gobernanza.
4. Capital social.

A partir de dichos criterios fue posible valorar el estado en que se encuentra el Estado mexicano posterior al desmantelamiento del intervencionismo o, dicho en términos de los análisis económicos

más difundidos, a partir de la crisis de los años ochenta y de las medias tomadas para “resolverla”. En ese sentido, se encontró que la estatalidad -la capacidad de penetración del Estado en la sociedad- se vio disminuida al menos en dos sentidos: a través de la disminución del sector público que produjo la venta de empresas paraestatales, así como la desaparición de algunas secretarías de Estado, tales como la de Reforma Agraria pues, de hecho, con Salinas de Gortari se puso oficialmente fin a la Reparto Agrario.

Además, las políticas sociales animadas por el neoliberalismo restringieron, aún más, el acceso a la seguridad social, mientras la capacidad adquisitiva de las clases trabajadoras posterior a la devaluación del peso fue radical. Tales medidas ocasionaron la inestabilidad política y el florecimiento de diversos movimientos sociales que pusieron en cuestionamiento al agotado sistema político y, desde luego, lo democrático del régimen, uno de los aspectos a considerar para Fukuyama, es el aspecto normativo, es decir, la composición del estado de derecho. Éste tuvo grandes transformaciones como condición de posibilidad para la implementación de las políticas neoliberales, en particular, la Constitución fue reformada en los emblemáticos artículos que contemplaban derechos políticos y sociales, tales como el 27 y el 123, lo cual fue abordado en el último tramo de la investigación a propósito de las llamada “reformas estructurales” aprobadas por el legislativo.

En relación al “capital social”, bajo las determinaciones que propone Robert Putnam y que son retomadas por Fukuyama, no se aborda propiamente; no obstante, si consideré la existencia o no de confianza interpersonal y, en consecuencia, la confianza en las instituciones, las cuales, además, habrían de estar descentralizadas y gozar de legitimidad social. En ese sentido, la precarización de la vida y la pérdida de capacidad de acción resolutive del Estado, a través de sus instituciones altamente centralizadas, expresa merma, si no es que ausencia, de capital social. En ese sentido, para Fukuyama, el Estado mexicano sería débil, con baja capacidad de respuesta a la demanda social y pérdida del control político que, en su momento, le otorgaron el corporativismo y el clientelismo.

La cuarta parte abordó las grandes transformaciones político-económicas de fin de siglo que tuvieron gran impacto en lo que, ahora sí, con propiedad, podemos llamar “reforma del Estado”. En otras palabras, aquí se revisaron los procesos políticos que -en el contexto de un capitalismo neoliberal radical, cuyo patrón de acumulación se basa en la superexplotación- condujeron al agotamiento de la “forma estatal intervencionista” y animaron la construcción de una “forma neoliberal” del Estado mexicano. Sin embargo, una de las afirmaciones concluyentes de esta investigación es que en México la neoliberal es una “forma” inacabada pues no se concretó un reacomodo armónico entre la estructura económica mundial y los procesos y prácticas políticas que habrían de instrumentar las implicaciones de un nuevo orden mundial en la particular unidad

estatal mexicana, cuyas principales especificidades radican en la posición periférica o dependiente que ocupa en el esquema capitalista contemporáneo y la tradicional, corporativa y clientelar manera de hacer política. Cabe mencionar que esta desarmonía es un problema difícil de tratar y, más aún, de enfrentar prácticamente; pero muestra la autonomía relativa de lo político con respecto de la economía, y confirma su centralidad e importancia para la organización del Estado, incluso sobre el ámbito de acción jurídica.

Ésta, que se presenta como la incoherencia más notoria en términos de la edificación de una nueva “forma estatal”, se ha expresado como una crisis político-institucional extendida y radicalizada en el ámbito social. En otras palabras, los problemas de “gobernabilidad”, “déficit democrático”, “ineficiencia institucional”, “corrupción”, “opacidad”, “procedimental-electoral”, “pobreza”, “desigualdad”, y hasta las “devaluaciones de la moneda”, entre otros, han sido considerados problemas nucleares cuando, en realidad, son cuestiones sintomáticas del problema fundamental: una nueva “forma” inacabada del Estado que no logra empatar el despliegue económico de libre mercado con las prácticas políticas intervencionistas. Por ello es que las medidas tomadas, particularmente por el Gobierno Federal, para atender o subsanar dichos problemas son insatisfactorias. Más aún, tales problemas son la prueba fehaciente de que, hasta hoy, no existe una figura política capaz de sustituir al Estado como estructura de organización y decisión política, articuladora y administradora de la lucha de clases; y a los portadores y defensores del discurso justificador del proyecto neoliberal les prueba que las externalidades que produce el capitalismo son tan poderosas que éste requiere de un Estado que las administre o absorba.

Resulta significativo que histórica y teóricamente los análisis marxistas del Estado muestren algo que la teoría política liberal, tanto clásica como contemporánea, admite con reserva: la existencia del Estado como condición de posibilidad para la reproducción del capitalismo en cualquiera de sus etapas de desarrollo y, con él, una específica articulación de relaciones de poder (de clase) en la esfera política. Si bien en la teoría clásica liberal se piensa al Estado como una figura que, en el terreno político, constriñe las libertades individuales a la que se debe limitar en sus funciones, esta misma corriente de pensamiento se muestra contradictoria o, por lo menos, inconsistente en el terreno económico al no descartar e incluso prescribir la acción estatal para el control de daños producidos por la economía de libre mercado. De manera que el Estado ha de mantener relación de lejanía o de cercanía con las clases de acuerdo a las circunstancias que produce la relación compleja y contradictoria ente el capital y el trabajo. Por un lado, administra o controla las externalidades del mercado, como ya se dijo y, por otro, ha de calcular la resistencia que las clases dominadas -organizadas políticamente o no- oponen a la realización del proyecto dominante -con mayor o menor éxito- a través de programas sociales que contribuyen a la estricta reproducción de la vida material, sobre todo de las clases más precarizadas, o de la legislación

acerca de temas con cierto nivel de aceptación social como, por ejemplo, el mejoramiento de ciertas condiciones laborales que favorezcan a las mujeres en su maternidad, o sobre sociedades de convivencia y matrimonios igualitarios, o bien, medidas más claras y contundentes de manipulación ideológica por medio del control de los medios de comunicación y el acceso a la información a través de los cuales la mayoría de la población se forma una opinión sobre los asuntos públicos, es decir, que fungen como agentes legitimadores de medidas económicas y “modeladores” de una determinada cultura política.³³⁷

Esta característica acción dual del Estado es explicada con el concepto poulantziano “autonomía relativa del Estado” en la relación de esta unidad de poder con las clases dominadas pero también con las clases dominantes, pues tanto su constitución como sus funciones se han diversificado y complejizado tanto que una visión instrumental que lo concibe como un aparato exclusivamente al servicio de una clase, explicaría poco las circunstancias contemporáneas del Estado nacional, en particular las tareas y características que se atribuyó éste en su “forma intervencionista”.

Cabe precisar que la autonomía política sólo puede ser “relativa” porque hay una serie de determinaciones que construyen y dan contenido tanto al Estado, como a su forma y, por ende, a sus funciones y a su penetración en la sociedad. Dentro de esas determinaciones el primer lugar lo ocupa la existencia y manifestación del capitalismo como modo de producción de la riqueza y medio de reproducción de la vida material. Por lo que las estructuras políticas y sociales que se construyen en ese contexto estarán fundadas en las relaciones contradictorias y opuestas que las clases sociales encabezan. De manera que, independientemente de la “forma” que el Estado adquiera, dentro del capitalismo, las instituciones, es decir, el régimen político, conservará y reproducirá las contradicciones de clase a través de un aparentemente neutral estado de derecho que oculta, para su vigencia, dichas contradicciones.

³³⁷ Tal es el caso del reparto de televisores digitales (pantallas) y decodificadores para que la población -siempre la más pobre- que no tuviera acceso a la señal digital (“apagón analógico”) que se impuso con la nueva Ley de Telecomunicaciones, no se quedara sin entretenimiento televisivo. De acuerdo con una nota del 3 de marzo de 2016 publicada en el diario El Financiero, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), comprometió recursos por 28 mil 446 millones 582 mil 479.23 pesos (casi el presupuesto anual de la UNAM para 2016, el cual asciende a 35 mil 61 millones 288 mil 365 pesos corresponden a los recursos federales), de los cuales 2 mil 438 millones 58 mil 770, más IVA, correspondientes al periodo octubre-diciembre de 2015, para cumplir con el programa de transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT). Los recursos erogados en el año anterior ascendieron a 13 mil 502 millones 438 mil 828.35 pesos, más IVA. Y en un documento de informe, enviado a la comisiones de Comunicaciones y de Presupuesto y Cuenta Pública para su conocimiento, se precisa que al 31 de diciembre de 2015 se entregaron 9 millones 927 mil 191 televisores a hogares de escasos recursos, ubicados en más de dos mil 200 municipios de las 32 entidades federativas.

En resumen, la proposición teórica acerca de la autonomía de lo político se ha encontrado expresada en dos significativos sentidos en el caso que es objeto de estudio de esta investigación, a saber, el Estado mexicano y sus “formas”:

1. Las prácticas, los hábitos, los rituales y las reglas no escritas que caracterizaron al sistema político mexicano durante el siglo XX -tales como el corporativismo, el clientelismo, el patrimonialismo, el nepotismo, la centralización administrativa, el limitado federalismo y la permanencia del caciquismo- y que permitieron la consolidación de la “forma intervencionista” del Estado, fueron una de las principales causas para que la “forma neoliberal” no cristalizara quedando parcialmente construida en su aspecto económico.

En otras palabras, si bien el Estado mexicano adoptó las medidas de política económica necesarias para seguir la tendencia del nuevo patrón de acumulación basado en la súper explotación, cuyo modelo se conoció con el nombre de neoliberalismo, también es cierto que los procesos políticos internos no siguieron más que parcialmente la nueva tendencia.

Así fue como la “tecnocracia” se presentó como una alternativa para eficientar los procesos político-administrativos, concibiendo al Estado más como una empresa que debía disminuir tareas y simplificar funciones. Tal como se vio, el aparato burocrático armado y reforzado durante más de cuarenta años fue difícil de dismantelar en la mayoría de los espacios del sector público y sólo en algunas instituciones clave se pueden ver signos tecnocráticos, tales como el Sistema de Administración Tributaria y el Banco de México, entre otras.

2. El Estado en cuestión es capitalista en tanto que el sustento material a partir del que se reproduce la vida es el capitalismo, por ende, las formas que aquél adquiera serán modeladas de acuerdo a la periodización que de dicho modo de producción se haga, para esta investigación tal periodización se realizó a partir de los patrones de acumulación. Lo anterior supone, entonces, la existencia de clases sociales; se trata, pues, de un Estado de clases con las que tiene que relacionarse para conservar la materialidad ya referida a través de una supuesta neutralidad jurídica y de sus instituciones políticas.

En otras palabras, la reproducción del Estado capitalista, con su particular “forma”, incluso no consolidada con la “forma neoliberal” del Estado mexicano, es posible gracias a la conservación de las instituciones inspiradas en el liberalismo político que las presenta como “autónomas” de lo económico o “imparciales” en lo jurídico o “neutrales” en su relación con la sociedad. De manera que, la autonomía política que aquí planteo es

una autonomía en la operación política de un Estado determinado por la lucha de clases, y en medio de esa lucha es que contradictoriamente se relaciona con éstas, ya sea fallando a favor del despliegue del capital a través de la legislación y las instituciones políticas; cediendo a la presión de las clases dominadas cuando se organizan políticamente para ganar derechos laborales, sociales o de representación política; tomando medidas de control ideológico pensadas a partir del cálculo de las resistencias; o ya, francamente, a través del monopolio que reclama para sí (con probabilidad de éxito) sobre el uso de la violencia física legítima.

Finalmente, con el trabajo de investigación realizado hasta aquí es posible ver las grandes transformaciones del Estado mexicano y sus efectos directos en la sociedad; sin embargo, son muchos los aspectos que quedan aún por ser desentrañados y comprendidos. Tal es el caso del problema del ejército nacional, ya que aquí sólo se mencionó la importancia de su profesionalización e institucionalización, pero no se analizó la relación real y efectiva entre éste y el Estado, aunado a que hoy cumple con funciones extraconstitucionales que lo colocan en el foco de la atención de los estudiosos de temas relacionados con la seguridad nacional.

También queda pendiente explorar las reconfiguraciones desde la “zona no institucional”, es decir, los movimientos sociales de nuevo cuño -autonomistas, por ejemplo- que han puesto en entredicho la capacidad de penetración territorial del Estado, así como los mecanismos de representación política que no gozan de legitimidad. El problema del territorio ha cobrado centralidad recientemente, aunque siempre ha sido fundamental para pensar al Estado-nación, hoy no sólo algunos movimientos sociales reclaman un control efectivo sobre los espacios en los que se asientan, sino que dentro de dicha “zona no institucional” hay otras fuerzas operando y controlando partes del territorio nacional, tales como el narcotráfico, por lo que la relación entre los cárteles – con sus diversidades y especificidades- con la política institucional o con una parte de la clase política pasa también por la dimensión territorial del problema del Estado mexicano contemporáneo.

FUENTES

A) Bibliográficas

Aguilar Rivera, José Antonio, *et. al. Pensar en México*, México: FCE, CNCA, 2006.

Aguirre Paz, José y Esmeralda Ortega Castañeda. *La calidad del servicio como uno de los elementos formadores de imagen. Estudio de caso: Telmex-Maxcom*. México: Tesis de Licenciatura. Universidad de las Américas Puebla, 2005.

Anguiano, Arturo, *El Estado y la política obrera del cardenismo*. 10ª edición. México: Era, 1986.

Arroyo García, Israel, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía 1821-1857*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.

Atili, Antonella (coord.). *Treinta años de cambios políticos en México*. México: M. A. Porrúa, UAM Iztapalapa, 2006.

Ávalos Tenorio, Gerardo (coord.). *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transición*. México: UAM Xochimilco, 2009.

Ávalos Tenorio, Gerardo y Joachim Hirsch. *La política del Capital*. México: UAM Xochimilco, 2007.
Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*. México: INAP, 1992.

Aziz Nassif, Alberto. *El estado mexicano y la CTM*. México: La Casa Chata, 1989.

Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios*. México: M. A. Porrúa, 2005.

Aziz Nassif, Alberto, Jorge Alonso Sánchez y Jaime Tamayo (coords.). *El nuevo estado mexicano*. México: Universidad de Guadalajara, 1992.

Bisberg, Ilán, “Estado, organizaciones corporativas y democracia”. En Aziz Nassif, Alberto (coord.). *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. México: CIESAS, M. A. Porrúa, 2003.

Biscaretti di Rufia. *Introducción al derecho constitucional comparado*. México: FCE, 2006.

Blanco, Mercedes, *Empleo público en la Administración Pública Central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)*. México: CIESAS, 1995.

Bobbio, N. *¿Existe una teoría marxista del Estado?* México: ICUAP, 1978.

Bouzas, Alfonso. *Reforma laboral. Análisis crítico del proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*. México: UNAM, 2003.

Cárdenas, Enrique. *La industrialización mexicana durante la gran depresión*. México: COLMEX, 1987.

Cárdenas, Lázaro. *Los catorce puntos de la política obrera presidencial*. México: PNR, 1936.

Cardoso, F. H. y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 31ª edición. México: Siglo XXI, 2007.

Carmagnani, Marcello. *Estado y mercado: La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: El Colegio de México, 1994.

Carmona, Fernando, (et. al.). *El milagro mexicano*. 8ª edición. México: Nuestro Tiempo, 1979.

Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. 18ª edición. México: Siglo XXI, 2004.

Carrillo Prieto, Ignacio. *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

Cavarozzi, M. *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Buenos Aires: Homo Sapiens, 1996.

Ceceña, José Luis. *México en la órbita imperial*. México: El Caballito, 1970.

----- *El capitalismo monopolista, los supergrupos y la economía mexicana*. México: Siglo XXI, El Colegio de Sinaloa, IIE UNAM, 2013.

Córdova, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. México: Era, 1971.

----- *La formación del poder político en México*. México: Era, 2008.

Dabin, Jean. *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. México: UNAM, 2003.

De la Garza, Luis Alberto (et al.), *Evolución del estado mexicano*, 5ª edición. México: El Caballito, 1998.

De la Peña, Sergio. *La formación del capitalismo en México*. 9ª edición. México: Siglo XXI, IIS UNAM, 1982.

De la Torre Villar, Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del estado mexicano*. Segunda edición. México: UNAM, 1978.

Fernández y Fernández, Ramón. *Propiedad privada versus ejidos*. México: Escuela Nacional de Agricultura, 1954.

Friedman, Milton. *Libertad de elegir*. España: Planeta-Agostini, 1992.

Fuentes Morúa, Jorge (coord.). *Perspectivas sobre la crisis del Estado mexicano*. México: M. A. Porrúa, UAM Iztapalapa, 2006.

----- *Crisis del Estado y luchas sociales*. México: M. A. Porrúa, UAM Iztapalapa, 2007.

Fuentes Morúa, Jorge y Telésforo Nava Vásquez (coords.). *Crisis del Estado: México 2006*. México: UAM Iztapalapa, M. A. Porrúa, 2009.

Fukuyama, Francis. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Argentina: Sine Qua Non, 2004.

Garciadiego, Javier (coord.). *El Ejército Mexicano. 100 años de historia*. México: Colegio de México, 2013.

García Vázquez, Arturo *La refundación del estado mexicano a inicios del siglo XXI*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, M. A. Porrúa, 2001.

González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. 6ª edición. México: Serie Popular Era, 1974.

Guerrero Orozco, Omar. *Las raíces borbónicas del estado mexicano*. México: UNAM, 1994.

Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Bolivia: Ediciones Akal-Vicepresidencia de Bolivia, 2014.

Hayek, Friedrich. *Los Fundamentos de la Libertad*. Madrid: Unión Editorial, 1998.

Heller, German, *Teoría del Estado*. México: FCE, 1998.

Hirsch, Joachim. *Globalización, capital y Estado*. México: UAM Xochimilco, 1996.

----- *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo actual*. México: UAM Xochimilco, 2001.

Katz, F. *De Díaz a Madero. Orígenes y estallido de la Revolución mexicana*. México: Era, 2004.

Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* México: Panamericana editorial, 2003.

Leal, Juan Felipe. *La burguesía y el estado mexicano*. México: El caballito, 1986.

- Lechner, Norbert. *Estado y Política en América Latina*. México: Siglo XXI editores, 2000.
- López Gallo, Manuel. *Economía y política en la historia de México*. 20ª edición. México: El Caballito, 1982.
- Loyola Díaz, Rafael. *La crisis Obregón-Calles y el estado mexicano*. México: Siglo XXI, 1980.
- Mann, Michael. *Las fuentes del poder social, II*. Madrid: Alianza Universidad, 1977.
- Marquet Guerrero, Porfirio. *La estructura constitucional del Estado de mexicano*. México: UNAM, 1975.
- Martínez, Gabriel. *El estado mexicano de bienestar*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, M. A. Porrúa, 2006.
- Martínez Ríos, Jorge (coord.). *El perfil de México en 1980*. México: Siglo XXI, 1970.
- Marx, Karl. *El Capital*. Tomo II, Vol., 4. México: Siglo XXI, 2007.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Benito Hernández Nacif (comps.). *Lecturas sobre el cambio político*. México: FCE, CIDE, 2006.
- Medina Peña, Luis. *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XXI*. México: FCE, 2007.
- *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*. México: FCE, 2010.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. *El presidencialismo mexicano: una tradición ante la reforma del Estado*. México: El Colegio de la Frontera Norte, FCE, 1998.
- Mirón Lince, R. M. *Evolución del estado mexicano*. 5ª edición. México: Caballito, 1998.
- Negretto L. Gabriel (ed.). *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: CIDE, 2010.
- Osorio, Jaime. *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. México: FCE, 2004.
- *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo*. México: Ítaca, UAM Xochimilco, 2009.
- “México frente a América Latina: el nuevo autoritarismo”. En Ávalos Tenorio, Gerardo *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*. México: UAM Xochimilco, 2009.

----- *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo.* México: Ítaca, UAM Xochimilco, 2009.

Poggi, Gianfranco. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction.* EEUU: Stanford University Press, 1978.

Poulantzas, N. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista.* 23° Ed. México: Siglo XXI, 1968.

Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del estado mexicano.* México: FCE, 1986.

Rogozinski, Jacques. *La privatización de las empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México.* México: FCE, 1993.

Saldívar, Américo. *Ideología y política del estado mexicano: 1970-1976.* México: Siglo XXI, 1988.

Schneider, Jane. *Wounded Cities: Destruction and Reconstruction in a Globalized World.* Nueva York: Berg, 2004.

Stiglitz, J. *La economía del sector público.* Barcelona: Anteom Bosch, 1995.

----- *Globalization and its Discontents.* Nueva York: Norton, 2002.

Tilly, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos: 990-1990.* Madrid: Alianza, 1990.

----- *Democracy.* España: Akal, 2010.

Tilly, Charles (coord.). *The formation of national states in Western Europe.* EEUU: Princeton University Press, 1975.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del estado mexicano: relevancia del sector paraestatal.* México: Plaza y Valdés, 1998.

Vázquez, Josefina Zoraida (coord.). *La fundación del estado mexicano, 1821-1855: Interpretaciones de la historia de México.* México: Nueva imagen, 1994.

Veraza, Jorge. *La subsunción real del consumo al capital. Dominación fisiológica y psicológica en la sociedad contemporánea.* México: Ítaca, 2008.

Vernon, Raymond. *The dilemma of Mexico's development.* Massachusetts: Harvard University Press, 1963.

Villa, Manuel. Las bases del Estado mexicano y su problemática actual. En *El perfil de México en 1980*, coord. Jorge Martínez Ríos. México: Siglo XXI, 1970.

----- ¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social. México: M. A. Porrúa, UNAM, 1988.

----- La Institución Presidencial. El poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia. México: Coordinación de Humanidades, M. A. Porrúa, 1988.

----- El archipiélago mexicano. México: Cal y Arena, 1990.

----- Poder, Estado e instituciones en el estatismo y la democracia inciertos. (El ciclo del intervencionismo estatal y su Régimen: Argentina, Brasil, Italia, Rusia y México. 1929-210 estudio de política comparada). México: Tesis doctoral presentada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2012.

Weydamar, Arturo. Política Económica de México 1982-1995. Los sexenios neoliberales. 3ª edición. México: Nuestro Tiempo, 1995.

B) Hemerográficas

Alanis Patiño, Emilio. Las tierras de riego. El destino de los 2 206 millones de pesos invertidos por el gobierno de México en obras para riego. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 2 Vol. II, México (1950).

Bourdieu, P. La esencia del neoliberalismo. *Le Monde* (mayo de 1998).

Carrillo Flores, Antonio. Financiamiento del desarrollo económico de México. Prácticas, métodos y problemas. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 1, vol. II (enero-junio 1950).

Carsten Ebenroth, Thomas y Gabriela Gándara. El Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana. *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 4, México (abril de 1990): 303-308.

Cole, G.D.F.H. Planeación del mercado internacional. *El trimestre económico*, volumen 3, núm. 10, México (1936).

Covarrubias, José. La trascendencia política de la Reforma Agraria. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 3, Vol. V, México (julio-septiembre, 1953).

Damián, Araceli. La evolución de la pobreza en épocas de estabilización y ajuste estructural. México y Ciudad de México, 1982-1994. *Estudios demográficos y urbanos* 16(1), México (2001): 19-51.

Darrel, J. Las consecuencias económicas de J.M. Keynes. *El Trimestre Económico*, No. 14, México (1937).

Escalante Semerena, Roberto. Las promesas de Enrique Peña Nieto: ¿cumplidas? *El Financiero*, Columna Opinión, México, 21 de abril de 2016.

Fernández y Fernández, Ramón. Problemas creados por la reforma agraria de México. *El Trimestre Económico*, Vol. XIII, Núm. 1, México (abril-junio, 1946): 463-494.

----- El crédito ejidal. Préstamos, recuperaciones y cartera. *El Trimestre Económico*, Vol. XXV, Núm. 2, México (abril-junio, 1958): 157-188.

----- La clientela del crédito ejidal. *El Trimestre Económico*, Vol. XXVI (1) Núm. 101, México (enero-marzo, 1959).

Ford, Bacon & Davis, Inc. Las pesquerías de México. (Estudio elaborado por encargo de la dirección General del Banco de México, S. A.) *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 1, Vol. II, México (enero-junio, 1950).

Gamio, Manuel. Los varios mercados mexicanos. *El Trimestre Económico*, vol. 2, núm. 5, México (1935): 3-11.

Guillén, Arturo. México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington. *Estudios Avanzados* 26-75, Brasil (2012): 57-76.

Gómez R., Marte. Los riegos en México. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. Núm. 2 Vol. II, México (1950).

González Gallardo, Alfonso. La orientación de la agricultura mexicana. *El Trimestre Económico*. Vol. IX, Núm. 4, México (1946): 506-535.

Goodspeed, Stephen. El papel del jefe del Ejecutivo en México. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. VII, Núm. 1, México (ene-mar, 1955): 13-208.

Himes R., James. La formación de capital en México. *El Trimestre Económico*, Vol. XXXII., Núm. 125, México (enero-marzo, 1965): 153-179.

Hodara, Joseph. Prebisch y Urquidí: vidas paralelas. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 10, Núm. 19 (primer semestre de 2008): 46-63.

Ibarra y Castillo Vaquera. Las elecciones de Cherán: usos y costumbres excluyentes. *Revista Mexicana de Derecho electoral*, IJ UNAM, no. 5, México (enero-junio, 2014): 263-283.

Keynes, J.M. La autosuficiencia nacional. *El Trimestre Económico*, Vol. 1, núm. 2 (1934).

Laborde, Hernán. Cárdenas, reformador agrario. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 4, Vol. III, México (1951).

Lasky, Harold. El experimento de Roosevelt. *El Trimestre Económico*, Vol. 1, Núm. 2 (1934).

Luna Olmedo, Agustín. Algunos aspectos de la balanza mexicana de pagos. *El Trimestre Económico*, Vol. IX, núm. 1, México (abril-junio, 1942): 14-51.

----- Factores que influyen en la balanza de pagos en México. *El Trimestre Económico*, Vol. XII, núm. 3 (octubre-diciembre 1945): 371-403.

Mancera Ortiz, Rafael. El presupuesto como estabilizador del desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, Vol. XX, Núm. 4 (octubre-diciembre, 1953): 582-598.

Mann, Michael. La crisis del Estado latinoamericano. *Desarrollo Económico*, vol. 44, No 174 (julio-septiembre, 2004).

Mesa Andraca, Manuel y Emilio Alanis Patiño. La Agricultura en México. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 1 Vol. III (1951).

Mosk, Sanford A. La Revolución industrial en México. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 2, Vol. III, México (1951).

Navarrete, Alfredo. Productividad, ocupación y desocupación en México: 1940-1965. *El Trimestre económico*, Vol. XXIII, México (octubre-diciembre, 1956): 415-423.

----- El crecimiento económico de México: perspectivas y problemas. *El Trimestre económico*, Vol. XXV, Núm. 2, México (abril-junio, 1958): 189-205.

Olier, Eduardo. La crisis del capitalismo actual. *The Economist* (17 de Mayo de 2013).

Ortiz Mena, Raúl. La política fiscal moderna. *El Trimestre económico*, Vol. XII, Núm. 4, México (enero-marzo, 1946): 143-157.

Ortiz Mena, Raúl, Víctor L. Urquidi, Albert Waterston y Jonas H Haralz. Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior. Estudio realizado por La Nacional Financiera y los mencionados economistas adscritos al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *El Trimestre Económico*, Número 3, Vol. IV, México (julio-septiembre, 1952).

Pantoja, D. El diseño constitucional del ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica. *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XXXVIII, México (abril-septiembre, 1988): 248-301.

Patton Galde Jr., William. Las empresas gubernamentales descentralizadas. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Núm. 1, Vol. XI, México (1959).

Pérez López, Enrique. El desarrollo económico de México y la estabilidad monetaria. *El Trimestre Económico*, Vol. XXV, Núm. 2, México (abril-junio, 1958): 378-386.

Rojas, Laura. Reforma hacendaria: un ataque a las clases medias. *Excelsior*, 15 de Septiembre de 2013, columna Ágora, México.

Servín, Armando. La concepción técnica del ingreso gravable y nuestra Ley del Impuesto Sobre la Renta. *El Trimestre económico*, Vol. XIII, Núm. 1, México (abril-junio, 1946): 34-71.

Soberón Martínez, Oscar. La reforma agraria y el desarrollo económico de México. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. V, Núm. 4, México (octubre-diciembre, 1953).

Sprague, O.W. Requisitos previos a la estabilización monetaria. *El Trimestre Económico*, Vol.4, Núm. 13, México (1937).

Tamayo L., Jorge. La administración de los distritos de riego mexicanos. *El Trimestre Económico*, Vol. XIII, Núm. 1, México (abril-junio, 1946): 249-270.

Tello, Carlos y Domingo Hernández. Sobre la Reforma Tributaria en México. *Economía UNAM*, Vol.7, Núm. 21 (2010): 37-57.

Tilly, Charles. Guerra y construcción del Estado como crimen organizado, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No. 5, UAM-EADRI (noviembre de 2006).

Urquidí, Víctor. El progreso económico de México: problemas y soluciones. *El Trimestre Económico*, volumen XIII, número 1, México (abril-junio, 1946) 105-131.

Vásquez Santaella, José. Hacia la federalización fiscal. *El Trimestre Económico*, Vol. V, Núm. 1, México (abril-junio, 1938): 183-205.

Villa Aguilera, Manuel. La “forma intervencionista” del Estado en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 49, bol, 2 (1987): 145-163.

----- Conceptos básicos para el análisis del Estado. *Posibilidad Política*, Núm. 2, Año 1, México (2012): 1-21.

----- Del presidencialismo omnímodo al presidencialismo disfuncional. *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco (septiembre-octubre, 2014): 127-136.

Villaseñor, Eduardo. La estructura bancaria y el desarrollo económico de México. *El Trimestre Económico*, Vol. XX, Núm. 2, México (abril-junio, 1953).

C) En línea

Beltrán, Ulises y Alejandro Cruz. Baja confianza con el nuevo INE. *Excelsior*, México (21 de abril de 2014). En <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.bgc.com.mx/archivos/excelsior/2014/abril/210414.pdf>

Badillo, Miguel. “Crimen organizado utilizaba empresa del Grupo Hank”. *Contralínea*, 12 de mayo de 2013. En <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/05/12/crimen-organizado-utilizaba-empresa-de-grupo-hank/>

Borón, Atilio. “Rosa Luxemburgo y las luchas revolucionarias”, *Rebelión*, 11 de julio, 2011. En <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=131925>

CONEVAL. *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*. México: CONEVAL, s. a. En http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf

Dolan, Kerry. “Los 10 estadounidenses más ricos de 2014”. *Forbes*, 4 de octubre de 2014. En <http://www.forbes.com.mx/los-10-estadounidenses-mas-ricos-de-2014/>

Flores Pérez, Janet, Brenda Pamela Vázquez Ortiz y Ma. Luisa Quintero Soto. “¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la región este de África. Problema básico en salud y calidad de vida.” *Revista Digital Universitaria*, Volumen 13 Número 8, UNAM (1 de agosto 2012) 1-19. En <http://www.oda-alc.org/documentos/1365181646.pdf>

Guillén Vicente, Alfonso. “El artículo 27 constitucional y la Reforma Energética”. *Hechos y Derechos*, Número 19, México (enero-febrero, 2014). En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6917/8853>

Hernández Borbolla, Manuel. “La reforma fiscal recaudará lo mismo que el gobierno perdonó a deudores”. *Blog Fitzionario*. <https://manuelhborbolla.wordpress.com/2014/01/03/la-reforma-fiscal-recaudara-lo-mismo-que-el-gobierno-perdono-a-deudores/>

Martínez, Alaide. “La Cruzada contra el Hambre en Guerrero, una política para el saqueo y la militarización”. *Desinformémonos*, lunes 23 de mayo de 2016. <http://desinformemonos.org.mx/la-cruzada-contra-el-hambre-en-guerrero-una-politica-para-el-saqueo-y-la-militarizacion/>

Nassau, Julieta. “Nueve claves para entender por qué estalló ahora la crisis migratoria en Europa”. *La Nación*, 10 de Septiembre de 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1826127-nueve-claves-para-entender-por-que-estallo-ahora-la-crisis-migratoria-en-europa>

Ruesga Benito, Santos Miguel. “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. *Economía UNAM*, Vol. 10, núm. 28, (2013): 70-94. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/28/03santosok.pdf>