

*Lorenzo Meyer*

## **La institucionalización del nuevo régimen**

### El trasfondo

Al triunfo del movimiento constitucionalista sobre la dictadura militar del general Victoriano Huerta en 1914, le siguió una lucha de igual naturaleza entre las tres grandes alas del movimiento revolucionario: carrancistas, villistas y zapatistas. Cuando finalmente se disiparon el humo y el polvo de esa brutal guerra civil, México tenía una sociedad agotada, una economía dañada, una inversión externa llena de agravios y desconfianza, y una nueva constitución que debería ser la base para construir un nuevo tejido institucional. En 1917 Venustiano Carranza y los suyos asumieron la tarea de reconstruir el Estado con nuevas bases y hacer realidad un programa político que daba prioridad a la solución de los problemas sociales por sobre los de la mera modernización, como había sido el caso bajo el antiguo régimen.

El predominio indiscutible del grupo carrancista significó que el poder político había pasado de manos de la vieja oligarquía a las de elementos representativos de los estratégicos sectores medios que habían permanecido relativamente marginados durante el porfiriato. La política carrancista, frente a lo que quedó del antiguo régimen por un lado, y frente a los representantes de los sectores populares —campesinos y obreros— por el otro, representó esencialmente los intereses y la visión del mundo propios de miembros de los sectores medios urbanos y rurales que habían crecido notablemente a consecuencia del proceso de modernización económica de las tres décadas anteriores. Así pues, en 1920 la gran tarea de los revolucionarios victoriosos era la institucionalización de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico. Para ello era necesario incorporar políticamente a los grupos más importantes de las clases populares, pero manteniendo sobre ellos un control indiscutible a fin de no perder la iniciativa política. Esta incorporación subordinada de campesinos y obreros se habría de lograr combinando la derrota militar de los principales caudillos populares —Villa y Zapata— con ciertas concesiones a sus banderas y la cooptación sistemática de sus representantes o la represión de los que se resistieran. Este proceso de institucionalización de los antiguos marginados sería largo, difícil y muy contradictorio, sobre todo en el caso de los campesinos, que constituían el grupo más numeroso, disperso y con la demanda más radical sobre el bien más importante de México en ese momento: la reforma agraria.

Otra tarea tan difícil como la de crear las bases sociales del nuevo régimen fue la de imponer el control nacional sobre la economía, es decir, volver al dominio nacional la tierra y el petróleo e imponer las prioridades del gobierno a la minería, pues grandes extensiones de tie-

rras, así como las actividades extractivas, se encontraban en manos del capital extranjero. La necesidad de este paso —dar sustancia al nacionalismo revolucionario— era evidente, pues de él dependía un aumento en la recaudación y la subordinación definitiva de los intereses externos a los proyectos de la nueva clase política. Ahora bien, este objetivo —nacionalizar la economía rural y la de exportación—, se topó con un gran obstáculo: el poder político y económico con que contaban los empresarios extranjeros parecía superior al del nuevo régimen. De ahí que la lucha con las fuerzas externas resultara tanto o más larga, difícil y accidentada que aquella librada contra los antiguos sectores dominantes de origen nacional. El otro lado de la medalla fue el uso del nacionalismo como fuente de legitimidad para el nuevo régimen y sustituto de la fuente original: la democracia política.

La derrota militar y política y el posterior asesinato de Carranza el 21 de mayo de 1920 en Tlaxcalantongo no significó en realidad ningún corte dentro del proceso revolucionario, simplemente fue el violento procedimiento de transferencia interna del poder; el proyecto hasta entonces encarnado por el presidente asesinado fue asumido por sus sucesores. El rápido y contundente triunfo del general Álvaro Obregón sobre su antiguo Primer Jefe sería el inicio de la hegemonía del grupo revolucionario sonoreense y, también, la última vez que un levantamiento militar tendría éxito. Sin embargo, aún pasaría algún tiempo antes de que el nuevo régimen encontrara la fórmula de la transferencia pacífica del poder. Los problemas a que tuvieron que hacer frente los dos líderes sonorenses —Obregón primero y Plutarco Elías Calles después— fueron varios, a cual más difícil de resolver: la presión externa, las demandas de los sectores populares, la reactivación de la economía, o las vocaciones centrifugas de los jefes militares con bases locales. Los dos presidentes tuvieron que construir una posición de *primus inter pares* frente al resto de los líderes y facciones del heterogéneo grupo revolucionario; de ahí que finalmente el problema político fuera el dominante durante el periodo. Siempre estuvo presente la posibilidad de que las divisiones dentro del grupo gobernante llevaran a una solución del problema de la sucesión similar a la que acabó con Carranza, como lo probaron las rebeliones encabezadas por Adolfo de la Huerta en 1923 y por el general Gonzalo Escobar en 1929, así como los intentos fallidos de los generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez en 1927. Para acabar con esta inestabilidad fue necesario, entre otras cosas, institucionalizar la actividad de la nueva clase política mediante la creación de un partido de Estado (el Partido Nacional Revolucionario, PNR), limitar la autonomía de los caudillos locales, y diversificar y organizar las bases de poder introduciendo al sistema a grupos obreros y campesinos como actores para neutralizar el predominio original de los jefes militares. En la medida en que este proceso se desarrolló, el peso político del ejército fue disminuyendo y, finalmente, el problema de la sucesión pudo ser resuelto en los años treinta sin el uso de la violencia.

La institucionalización de la Revolución se desarrolló dentro de un patrón muy alejado de la propuesta original de Francisco I. Madero. En efecto, las alternativas políticas a la Revolución tal y como la definieron Carranza primero y los sonorenses después, habían sido eliminadas como resultado de la guerra civil y volverían a serlo durante la guerra cristera de 1926 a 1929, lo cual impidió la formación de una oposición partidista efectiva y, por tanto, de un sistema político efectivamente democrático. En la medida en que el nuevo orden no estuvo enteramente consolidado, el desarrollo económico interrumpido con la caída del presidente Díaz fue un tanto accidentado y lento, pero a partir de 1940, cuando el problema político se

resolvió y la demanda mundial de productos mexicanos se reactivó, entonces el crecimiento económico pasó a ocupar el primer lugar en la agenda pública mexicana.

### La consolidación de las instituciones

Todos los movimientos revolucionarios triunfantes tienden a pasar por un periodo más o menos largo en el que la figura del caudillo constituye el factor político dominante. México no fue la excepción. Entre 1920 y 1940 el poder personal de los generales Álvaro Obregón, primero, y Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas después, constituyó el eje alrededor del cual giró el drama político. En esa etapa, las instituciones formales —la presidencia misma, el Congreso, las cortes, los poderes de los estados, los partidos— resultaron de importancia secundaria. Detrás de esa personalización del poder se encontraban, en primer lugar, la fuerza del ejército o, para ser más precisos, de los generales con mando de tropa y, en un plano menor, la de algunos líderes civiles con base local o de organizaciones de masas, que mantuvieron un grado variable de autonomía. Sin embargo, con el correr del tiempo, el poder se fue centralizando en la presidencia, y la independencia de esos caciques militares y civiles disminuyó, aunque sin desaparecer por entero.

Obregón pudo imponer su autoridad sobre los miembros de la coalición revolucionaria debido a que era, indiscutiblemente, el jefe militar de mayor prestigio —el general sin derrotas—, pero Calles lo hizo por una vía diferente. La posición dominante de este último no se basó ya tanto en su capacidad militar sino en su estrecha relación con Obregón, primero, y en su capacidad para coordinar los intereses de la nueva coalición gobernante después. Cuando Obregón tomó el poder en 1920 la unidad política del país aún no existía y el caudillo sonoreense se encontraba lejos de tener un control sobre sus filas similar al que Díaz había logrado. Su dominio sobre los generales con mando de tropa era relativo y sólo existió la posibilidad de imponerse sobre los elementos más autónomos o de plano rebeldes si se les aislaba y se conseguía el apoyo tácito o explícito del resto de la coalición. El poder del general Cárdenas estaría basado en una dualidad: en el ejército, desde luego, pero también en las nuevas organizaciones de masas cuya creación propició.

En 1920 Obregón pudo enfrentarse y derrotar a Carranza porque un cuerpo importante del ejército quedó al margen de la lucha: el comandado por Pablo González. Tras la desaparición de Carranza, la presencia de González —rival de Obregón durante la campaña presidencial de 1919-1920— puso al grupo de Sonora en una situación incómoda: para mantener su recién ganada hegemonía era necesario neutralizar o eliminar la influencia de González así como la de otros generales carrancistas con mando de tropas. En julio de 1920 González fue acusado de preparar un movimiento sedicioso y, sin más, forzado al exilio. Otros generales fueron eliminados o atraídos hacia las filas gubernamentales con cargos y prebendas. Los jefes obregonistas, en especial los miembros del gabinete y los jefes de operaciones militares, recibieron una amplia recompensa por su lealtad, mediante ascensos y la posibilidad de usar sus cargos en beneficio personal. Esta forma de asegurar la estabilidad de un gobierno que casi no contaba con otras fuentes de poder distintas del ejército dio buen resultado. El apoyo obrero y campesino aún no estaba plenamente organizado, y en cualquier caso su fuerza hubiera si-

do incapaz de neutralizar la de un ejército no muy profesional aún, pero que sumaba cien mil efectivos. Los gobernadores de los estados —muchos de ellos también militares— se encontraron repetidas veces en conflicto, y en desventaja, con los jefes de operaciones militares, pues mientras los primeros representaban la autoridad *de jure*, los segundos eran la *de facto*.

Obregón buscó disminuir el poder político de los militares reorganizando el ejército. Con la creación de las reservas y la baja de un número considerable de generales, jefes, oficiales y tropa, disminuyó el contingente en activo; la creación de algunas “colonias militares” permitió el retorno a la vida civil de otra parte del ejército y, finalmente, el aumento de las jefaturas de operaciones militares de veinte a treinta y cinco disminuyó el poder individual de los comandantes. El potencial del ejército para revivir la inestabilidad quedó demostrado a fines de 1923, al plantearse la sucesión presidencial. Obregón finalmente favoreció la candidatura del general Calles, pero otros miembros de la nueva elite se consideraron con tantos o más méritos que Calles y la nueva revuelta no se hizo esperar. Adolfo de la Huerta, un civil y hasta hacia muy poco secretario de Hacienda, conservaba aspiraciones presidenciales y se convirtió en líder formal de la rebelión, pero en realidad nunca pudo imponerse a sus militares ni dirigir el movimiento que se desarrolló bajo el signo de la independencia relativa de los jefes locales. La rebelión de 1923 tuvo la misma bandera que la de Obregón contra Carranza tres años atrás: el repudio a la imposición. La acción la inició el general Rómulo Figueroa en Guerrero el 30 de noviembre de 1923; 102 generales —entre ellos Guadalupe Sánchez, Rafael Buelna, Salvador Alvarado, Fortunato Maycotte y Antonio Villarreal— que comandaban alrededor del 40% de los efectivos, se enfrentaron al gobierno central. En la lucha intervinieron marginalmente grupos obreros y campesinos del lado obregonista: diez mil agraristas organizados básicamente por el coronel Adalberto Tejeda en Veracruz y el general Saturnino Cedillo en San Luis Potosí.

La indudable habilidad militar de Obregón, la falta de coordinación de los rebeldes, más la decisión de Washington de dar apoyo político y material al gobierno mexicano, permitieron que el levantamiento delahuertista quedara liquidado en marzo de 1924, con un costo aproximado de cien millones de pesos y siete mil bajas. Con el triunfo del gobierno federal, el proceso de centralización y estabilización políticas se aceleró, aunque aún sería necesario hacer frente a otros levantamientos en un futuro no muy lejano.

Al asumir la presidencia Calles era considerado por algunos círculos como representante del ala progresista del grupo de Sonora; incluso se le llegó a calificar de socialista. En un primer momento el antiguo maestro de Guaymas tuvo, efectivamente, una actitud más receptiva que Obregón ante las demandas de algunos grupos campesinos, e intentó restablecer la armonía entre el grupo gobernante y los obreros organizados, especialmente por lo que se refiere a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que Obregón había descuidado. Luis N. Morones, el líder de la CROM —que por entonces aseguraba contar con la imposible cantidad de casi un millón de afiliados— ocupó un puesto clave en el gabinete de Plutarco Elías Calles: el de secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

Sin embargo, el aumento de la base social del régimen aún no pudo sustituir y menos aún neutralizar, el poder político del ejército. En cualquier caso, fue entonces cuando el gobierno logró aumentar sus ingresos y pudo empezar a desempeñar un papel relativamente más activo en el proceso económico. Como México no contaba con una burguesía fuerte capaz de asumir el papel de motor del desarrollo industrial, comercial y agrícola, el gobierno no tuvo más opción

que echarse a costas una parte de la responsabilidad de abrir brecha en esos campos. Para ello se crearon, entre otras instituciones, el Banco de México, las comisiones nacionales de Irrigación y de Caminos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, y otros bancos regionales.

La precaria estabilidad política alcanzada con la derrota del delahuertismo se rompió de nuevo en 1926 al estallar las tensiones que se venían acumulando desde 1917 entre la Iglesia Católica y el nuevo régimen. En la segunda mitad del siglo XIX la Iglesia perdió en su lucha abierta contra los liberales y su poder político disminuyó drásticamente, pero durante la larga paz porfiriana recuperó parte del terreno perdido. El nuevo *modus vivendi* entre Iglesia y gobierno fue turbado por la Revolución de 1910, particularmente después de que la Iglesia se mostró antagónica a los revolucionarios y éstos, en respuesta, hicieron de la Constitución de 1917 un instrumento que reafirmó y radicalizó las disposiciones anticlericales de la de 1857. La jerarquía católica denunció la nueva Carta Magna, en particular los artículos 30., 25, 27 y 130. Sin embargo, esta oposición no se tradujo de inmediato en acciones efectivas. Durante la presidencia de Obregón las relaciones entre la jerarquía católica y el gobierno fueron tensas pero sin llegar al enfrentamiento abierto. A la defensiva, la Iglesia alentó entonces la creación de la Asociación Católica de Jóvenes Mexicanos, cuyos militantes, naturalmente, se mostraron poco afectos al nuevo régimen. En 1923 la tensión se incrementó como resultado de la expulsión del nuncio apostólico y de la suspensión de la construcción del gigantesco monumento a “Cristo Rey” en el cerro del Cubilete, en Guanajuato. La crisis se agravó al llegar Calles a la presidencia, pues entonces se dio un mayor juego a las corrientes anticlericales del nuevo régimen. Fue así que se limitó el número de sacerdotes en varios estados, y el gobierno de Tabasco exigió, incluso, que los pocos sacerdotes que podían ejercer su ministerio necesitaban contraer matrimonio. En la ciudad de México el gobierno patrocinó la formación de una iglesia católica mexicana bajo la dirección del patriarca José Joaquín Pérez, a la que dotó de un templo y recursos.

En 1926 la prensa de la ciudad de México publicó una declaración hecha nueve años atrás por el arzobispo José Mora y del Río contra la Constitución de 1917. Aparentemente la publicación se hizo sin la anuencia del arzobispo, pero éste reafirmó la validez de sus observaciones originales. Ante semejante desafío, el gobierno de Calles respondió cerrando escuelas y conventos y deportando a 200 sacerdotes extranjeros. La reacción de los católicos fue la creación de la Liga Nacional de la Defensa de la Libertad Religiosa (LNDLR), cuyos dirigentes decretaron un boicot contra el gobierno, que, a su vez, dictó una nueva serie de medidas anticlericales. La escalada siguió cuando las autoridades eclesiásticas adoptaron una medida destinada a movilizar a la masa católica: la suspensión de cultos el 31 de julio de ese año. El efecto de esta medida fue traumático para una capa muy amplia de la población, particularmente en el campo, pues en los centros urbanos los servicios continuaron aunque de manera más o menos clandestina. Para un buen número de mexicanos, particularmente en el campo, la Revolución sólo había significado inseguridad y destrucción sin ningún efecto positivo en su forma de vida, de ahí que el resultado de la política anticlerical les pareciera un nuevo agravio y decidieran reaccionar. Fue así que se inició la rebelión armada que en algunos casos estalló de manera espontánea y desorganizada, pero que finalmente quedó bajo la dirección formal de la LNDLR.

La llamada guerra cristera (1926-1929) tuvo un carácter fundamentalmente rural, aunque la dirección de la LNDLR fue urbana. Siguiendo las instrucciones del Vaticano, el episcopado mexicano nunca se pronunció abiertamente en apoyo de la vía armada, pero varios sacer-

dotes se incorporaron a ella como capellanes o, de plano, como líderes. Hasta su muerte en combate en junio de 1929, la dirección militar del movimiento quedó en manos de un antiguo y muy eficiente oficial federal: el general Enrique Gorostieta. El programa del movimiento fue la llamada Constitución Cristera que pretendía reemplazar a la de 1917, eliminando no sólo las cláusulas anticlericales del documento de Querétaro sino también la reforma agraria: de ahí que las fuerzas agraristas se hicieran presentes al lado del ejército federal. La lucha fue feroz y se concentró principalmente en los estados de Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán. Las fuerzas cristeras, calculadas en 12 000 hombres en 1927, eran ya 20 000 en 1929, pero su acción nunca llegó a poner en peligro al nuevo régimen.

La indecisión de la lucha llevó a que en 1928 ambos contendientes llegaran a la conclusión de que tenían más que ganar que perder si llegaban a una negociación. Calles y los representantes del episcopado sostuvieron entonces una serie de entrevistas, pero sin lograr ningún acuerdo. Fue entonces cuando Álvaro Obregón —ya presidente electo para un segundo periodo— fue asesinado por un católico militante —José de León Toral— y eso llevó a una suspensión de las negociaciones. Portes Gil, en su calidad de presidente provisional, reanudó los contactos con los representantes de la iglesia católica en 1929 con la intervención del embajador norteamericano, Dwight Morrow. Finalmente, la iglesia accedió a reanudar los servicios religiosos así como a la rendición del ejército cristero a cambio de que el gobierno se comprometiera a no interferir con la organización interna de la institución religiosa y a aplicar la Constitución con un espíritu de conciliación. El domingo 30 de junio de 1929 se reabrieron formalmente al culto las iglesias. Sin embargo, habría de pasar aún una década antes de que la violencia por motivos religiosos desapareciera por completo.

A una escasa docena de años del triunfo de los constitucionalistas, buen número de los miembros de la nueva clase política habían mejorado notablemente su situación económica como resultado del uso del poder político para beneficio personal, situación que no les impidió continuar empleando el discurso revolucionario y presentándose como abanderados de los intereses de los grupos populares. Lo notorio de la corrupción, aunado a la falta de voluntad política de los dirigentes para cumplir con las promesas de la Constitución de 1917, produjeron escepticismo y desilusión acerca de la Revolución, como lo muestra no sólo el movimiento cristero sino también el vasconcelista. En efecto, José Vasconcelos, secretario de Educación con Obregón, al ver frustrado su intento de ocupar la gubernatura de Oaxaca, rompió lanzas con el grupo gobernante y en 1929 se presentó como candidato opositor con un programa no particularmente claro ni progresista, pero que centraba gran parte de su campaña en la denuncia del vacío moral en que vivía el grupo callista. Su impacto fue modesto en el campo, pero no así en los centros urbanos, donde cautivó a un público resentido por las desviaciones de la Revolución respecto a las promesas originales. Tras las elecciones, Vasconcelos sostuvo que él y no el candidato oficial, el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, había obtenido el triunfo. No es posible saber cual fue el verdadero resultado de la contienda, pero finalmente el vasconcelismo careció de fuerza militar para hacer respetar su supuesto triunfo y su líder no encontró otra salida que ir al exilio e insistir en considerarse el presidente electo.

Al final de su cuatrienio, la falta de entusiasmo de Calles por ahondar el proceso de transformación social fue muy visible. Para entonces, y tras una seria confrontación con Estados Unidos, el presidente llegó a un acuerdo informal con el embajador norteamericano y Méxi-

co modificó su legislación petrolera en un sentido favorable a las empresas norteamericanas. También dio marcha atrás en el reparto de la tierra —política que, en realidad, nunca había llegado a ser plenamente aceptada por los líderes revolucionarios del norte— y anunció que la reforma agraria había constituido un fracaso económico. Las relaciones con el sector obrero organizado se enfriaron cuando Luis Morones perdió —por presión de los obregonistas— la posición estratégica que había ocupado dentro del gabinete y de la elite gobernante.

La sucesión presidencial en 1928 volvió a desembocar en otra crisis política. Es verdad que Calles había logrado mantener cierta autonomía en su gobierno, pero también lo es que Obregón continuaba siendo la figura política más importante. Al plantearse el tema de la sucesión, el problema afloró. Aparentemente, en un principio Calles consideró que el general Arnulfo R. Gómez, jefe de operaciones militares en Veracruz, era el hombre adecuado para sucederle en la presidencia. Por su parte, Obregón se inclinó por apoyar al secretario de Guerra, general Francisco R. Serrano. Finalmente, Obregón decidió resolver el problema proponiendo, a fines de 1926, que fuera él mismo el que volviera a ocupar la presidencia. En un inicio Calles no pareció ver con buenos ojos una reelección que, entre otras cosas, rompía con el lema original de Madero, pero en noviembre de ese año aceptó que el Congreso modificara la Constitución para permitir la reelección cuando ésta no fuera inmediata. Si la reacción popular contra el abandono de la no reelección no fue particularmente notable, la de Serrano y Gómez sí. Ambos generales rompieron abiertamente con sus jefes, y en junio de 1927 lanzaron sus candidaturas a la presidencia. Era evidente que el camino a esa presidencia no pasaría por las urnas, y la pugna terminó por resolverse una vez más por la vía de las armas. A fines de 1927 Gómez se declaró en rebelión en Veracruz y Serrano se preparaba a seguir por un camino similar cuando Obregón y Calles se les adelantaron. Serrano y un grupo de seguidores fueron aprehendidos cuando celebraban una reunión en Cuernavaca y asesinados el 3 de octubre cuando supuestamente se les traía a la capital. Gómez, después de una serie de acciones de armas de poca monta, fue capturado y fusilado el 5 de noviembre. El camino de Obregón quedó entonces despejado. Las elecciones se llevaron a cabo en 1928 pero sin competidores al frente y, para sorpresa de nadie, el 1 de junio de 1928 se declaró oficialmente a Obregón como presidente electo. Este claro panorama político se vio alterado repentina y dramáticamente el 17 de julio cuando el caudillo fue asesinado por León Toral, que pretendía así frenar lo que él suponía, erróneamente, que sería la prolongación de la política anticlerical de los sonorenses.

La crisis en que se vio sumida entonces la coalición revolucionaria por la muerte de Obregón fue grave, pues para entonces las no públicas pero inevitables diferencias entre Calles y Obregón habían cristalizado llevando a la mayoría de los miembros importantes del grupo gobernante a tomar partido por uno u otro. Con la muerte de su líder, el grupo obregonista vio desvanecerse de la noche a la mañana sus esperanzas de volver a asumir el control del gobierno, y no dudó en culpar a Calles del asesinato. De poco sirvió que el presidente dejara la investigación del crimen a cargo de los obregonistas y que anunciara públicamente su intención de no reelegirse. Calles decidió convocar entonces a los principales jefes militares para pedirles que ninguno de ellos buscara sucederle y que, en cambio, dieran su anuencia para que provisionalmente asumiera la presidencia un civil: el abogado Emilio Portes Gil, de Tamaulipas, personaje aceptable tanto a los obregonistas como a Calles. Se le nombró entonces secretario de Gobernación y posteriormente el Congreso le designó presidente provisional.

Uno de los últimos actos de Calles en 1928 —y que finalmente resultó ser uno de los más trascendentales para la institucionalización del sistema político postrevolucionario— fue anunciar la creación de un gran partido que agrupara a todas las corrientes de la heterogénea coalición gobernante: el Partido Nacional Revolucionario (PNR). La decisión fue tomada como una más de las varias medidas destinadas a paliar la crisis provocada por el asesinato de Obregón y modificar la naturaleza futura del proceso político mexicano. En su último informe al Congreso el 1 de septiembre de 1928, el presidente señaló que era preciso concluir ya con la etapa caudillista e iniciar la construcción de un mecanismo que permitiera resolver pacíficamente la transmisión del poder. Un gran partido revolucionario constituiría el primer paso.

Ni la creación del PNR ni las actitudes conciliadoras de Calles hacia los obregonistas pudieron finalmente evitar que la crisis producida por la desaparición de Obregón se resolviera con violencia. Cuando se volvió a plantear en 1929 el problema de convocar a elecciones para remplazar a Portes Gil las divisiones volvieron a aflorar. La designación final recayó, por maniobras de Calles, en el ingeniero y general michoacano Pascual Ortiz Rubio. Vasconcelos, como ya se vio, fue su principal opositor en el campo electoral. Ortiz Rubio no era una figura destacada. Su designación obedeció a la decisión de Calles —que, aunque fuera ya de la presidencia, seguía siendo la principal figura política del país— de no dar el poder a un obregonista destacado a quien el grueso de la clase política suponía heredero natural de Obregón: Aarón Sáenz. Finalmente, Sáenz aceptó su derrota, pero no un grupo de generales dirigidos por Gonzalo Escobar, y que incluía a Jesús M. Aguirre, Marcelo Caraveo, Roberto Cruz, Francisco Urbalejo, Claudio Fox y Fausto Topete, quienes se declararon en rebelión el 3 de marzo de 1929. En su Plan de Hermosillo, los rebeldes acusaron a Calles de pretender perpetuarse en el poder aunque aparentando respetar la no reelección, y se le culpó del asesinato de Obregón. La fuerza anticallista era respetable: treinta mil hombres comandados por un tercio de los oficiales activos, pero en poco tiempo la revuelta fue sofocada. Como en el pasado, el gobierno central se vio auxiliado por fuerzas rurales irregulares y en buena medida por el gobierno norteamericano, que lo proveyó de armamento, previo pago en efectivo.

La rebelión escobarista fue la última gran revuelta militar del periodo posrevolucionario (aunque en 1940 estuvo a punto de ocurrir otra). Su derrota fue un nuevo golpe contra el caudillismo y, junto con la creación del PNR, coadyuvó a acelerar el proceso de concentración del poder en el centro. Esta nueva fuerza iba a residir por algún tiempo no en el jefe del ejecutivo, sino en Calles, a quien se llamó entonces el “jefe máximo de la Revolución”. De ahí que al periodo comprendido entre 1929 y mediados de 1935 se le denominase el “maximato”. Este predominio político de Calles contó con la anuencia inicial de los militares más fuertes: los generales de división Joaquín Amaro, Saturnino Cedillo, Juan A. Almazán y Lázaro Cárdenas. La fuerza de Calles quedó demostrada cuando Ortiz Rubio renunció a la presidencia el 2 de septiembre de 1932 por no contar con la confianza del “jefe máximo” tras manifestar cierta independencia al efectuar nombramientos sin la anuencia del ex presidente. Ortiz Rubio fue sustituido por el general Abelardo Rodríguez —que no era miembro del círculo militar más influyente— y que en 1934 habría de entregar el poder a su secretario de Guerra, el general Lázaro Cárdenas.

La Constitución de 1917 era una síntesis de los objetivos que la facción revolucionaria triunfante proponía como marco institucional para el nuevo sistema, en el que formalmente prevalecieran las reglas de los sistemas democráticos. Sin embargo, pronto la práctica mostró

que el esquema formal no era el que funcionaba en la realidad. Las fuerzas desatadas por la Revolución no pudieron ni quisieron circunscribirse a las reglas constitucionales, entre otras razones porque al haberse eliminado a las opciones no revolucionarias por la vía de las armas no quedó ningún contendiente que pudiera darle a las elecciones su verdadero significado: una alternativa para el elector. Es verdad que el México de los años veinte contaba formalmente con un sistema pluripartidista en extremo —para 1929 había más de mil partidos, la mayoría locales— pero en la realidad los partidos no desempeñaron la función que en teoría tienen, o sea, la de formular, agregar y articular las demandas de un sector más o menos amplio de la sociedad y confrontar su propuesta con otras diferentes. Se trató más bien de partidos de “notables”, variaciones del mismo tema revolucionario y, salvo excepciones, sin verdadera base social. En realidad esos partidos, muchos de ellos meros membretes, operaron como instrumentos políticos en manos de algunos caudillos o líderes locales o nacionales. A diferencia de los verdaderos sistemas de partidos, la victoria política no dependió de los resultados en las urnas sino del reconocimiento que de ella hicieran las autoridades centrales. La fortuna política de los miembros de la elite revolucionaria —jefes de operaciones militares, gobernadores, legisladores, líderes obreros y campesinos, caciques locales, etc.— dependía muy poco del proceso electoral y mucho de sus relaciones con el líder de la gran y heterogénea coalición revolucionaria.

El carácter personalista de una buena parte de la actividad política explica lo efímero de la vida de los partidos. Cuando el dirigente perdía terreno en relación al líder de la coalición, el partido simplemente desaparecía sin dejar mayor huella. Tal fue, por ejemplo, el caso del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) formado en 1916. La ruina del PLC se debió a la desaparición de su líder, el general Benjamín Hill, quien empezaba a rivalizar con Obregón. El presidente alentó entonces a los opositores del PLC, Portes Gil, Luis L. León, Díaz Soto y Gamma y Aurelio Manrique, del Partido Nacional Agrarista, para que en el Congreso le lanzaran un ataque a fondo. Inmediatamente los líderes del PLC que se encontraban en el gabinete presentaron sus renunciaciones y la resistencia de su partido en el Congreso se mantuvo algunas semanas en medio de acalorados y violentos debates, pero al terminar el año ésta había cesado. El control de la Comisión Permanente pasó a manos de los antagonistas del PLC, y poco después el partido se desintegró. Obregón dio entonces su apoyo al Partido Nacional Cooperatista, pero como en la crisis de 1923-1924 éste optó por Adolfo de la Huerta, los cooperativistas también desaparecieron. El mismo proceso se repitió con el Partido Laborista Mexicano (PLM), brazo político de la CROM, creado a instancia de Morones en diciembre de 1921 y eliminado de la escena política en 1928, cuando Morones dejó de pertenecer al círculo interno del poder. De todos los partidos nacionales el único que sobrevivió fue el Partido Comunista, pero sin nunca poder superar su carácter marginal.

Poco después de la creación del PNR, el sistema multipartidista anterior desapareció de hecho. El PNR surgió como una heterogénea coalición de casi todas las fuerzas que se autodefinían como revolucionarias; formalmente su meta era hacer realidad los postulados de la Constitución de 1917. En la práctica, el nuevo partido era más bien una confederación de los principales líderes y organizaciones que reconocían la jefatura de Calles. La preocupación central de la dirección del PNR consistió en dar forma y mantener un consenso real entre las facciones de la coalición a través de la negociación de sus demandas y aspiraciones, y desterrar así la violencia como método para solucionar las pugnas internas de la elite. En esta primera

etapa, la organización e incorporación de los obreros y campesinos al partido, y al proceso político en general, tuvo una importancia muy secundaria.

Al examinar la composición de los miembros fundadores del PNR destacan los altos jefes militares, los caciques regionales, como Portes Gil, Gonzalo N. Santos, Saturnino Cedillo, Garrido Canabal, etc., algunos de los principales líderes campesinos, y varios del sector obrero. Hay algunas excepciones notables, en particular la de Morones, debido a las presiones en su contra del grupo obregonista, o la de Soto y Gama, cuya posición intransigente a la muerte de Obregón lo había distanciado ya de Calles. La creación del PNR representó un avance mayor en el proceso de centralización. Sin embargo, y en alguna medida, el poder de los caudillos y caciques locales tuvo que respetarse, y por ello el PNR se constituyó primero como una agrupación de partidos estatales. La membresía de los militantes era doble: al partido regional y al nacional. Pero en poco tiempo casi todos esos partidos locales desaparecieron. En esta etapa formativa el partido entró varias veces en conflicto con los gobiernos locales o el presidente, y Calles se reservó el papel de mediador y árbitro final. Tal fue el caso, por ejemplo, cuando Portes Gil, como presidente del partido, chocó con Ortiz Rubio, o cuando Cárdenas que también fue dirigente del partido, chocó con una facción del Congreso. Tras la desaparición de Calles del escenario político, en 1935, el presidente fue reconocido como jefe indiscutible de la coalición revolucionaria, y toda posibilidad de divergencia entre partido y gobierno desapareció para dar paso a la franca subordinación del primero ante el segundo.

El programa adoptado por el PNR en 1929 respondió perfectamente a las necesidades del grupo en el poder, pues en sus documentos demandaba el cabal cumplimiento de los artículos 3o., 27, 28 y 123 constitucionales, aunque en la práctica hizo muy poco para lograrlo. Es notable el énfasis puesto en el programa del nuevo partido en la necesidad de la conciliación de intereses entre grupos y clases. Al gobierno se le suponía capaz de favorecer, a la vez, a ejidatarios, jornaleros y a la clase media rural, así como a los grandes empresarios agrícolas. El poder público debía tomar un papel activo en promover el desarrollo económico pero sin impedir el crecimiento de una clase empresarial nacional fuerte, aunque respetando los legítimos derechos del trabajador. El cuadro se completaba con la referencia sistemática a un enemigo no claramente identificado —la reacción—, cuya presencia era empleada para justificar estas metas contradictorias.

En teoría el PNR estaba dispuesto a competir con “la reacción” en las urnas, pero en la práctica quedó claro que a la oposición, a cualquier oposición, no se le iba a permitir que pusiera verdaderamente en riesgo la hegemonía del PNR. A la oposición que se le permitiría subsistir era a la oposición simbólica, sin posibilidades: ésta era bienvenida y funcional, pues encarnaba a los “enemigos de la Revolución” y legitimaba así un sistema que, si bien en principio aceptaba las reglas democráticas, en la realidad actuaba en sentido opuesto.

### La reconstrucción económica

La Revolución hizo desaparecer muchas de las condiciones que habían propiciado el acelerado progreso económico de las tres décadas anteriores. De la gran industria de exportación, sólo la del petróleo, que se encontraba geográficamente aislada de las zonas de lucha y cuyos im-

puestos interesaban a todas las partes en conflicto, pudo continuar su desarrollo en medio de la guerra civil. La minería, cuyos centros productores se encontraban más dispersos, muchos de ellos en medio de las regiones afectadas por la guerra civil y dependientes de un sistema de transporte terrestre, corrió con menos suerte, aunque las firmas más importantes sufrieron relativamente pocos estragos. La agricultura, en cambio, fue dañada seriamente, aunque no en todas las regiones: por ejemplo, la actividad azucarera de Sinaloa no sólo no fue afectada sino que se benefició de los problemas de la competencia en Morelos. El cultivo del henequén, en Yucatán, se vio influido más por los cambios de precios en el mercado mundial que por los fenómenos políticos y sociales internos. En términos generales, las industrias en las zonas urbanas, la textil por ejemplo, tampoco fueron seriamente dañadas, pero todas sufrieron por los problemas del transporte y de la distribución, pues los ferrocarriles sufrieron graves trastornos en sus servicios, y pérdidas considerables por la destrucción de equipo y la intervención de las líneas por las autoridades debido a requerimientos militares. Finalmente, el sistema bancario experimentó los efectos negativos de la baja en la actividad económica, el caos monetario, y la toma de parte de sus reservas en metálico por el gobierno revolucionario.

La reconstrucción de la economía durante el periodo de Obregón y Calles se realizó con relativamente poca participación directa del gobierno, aunque bajo el régimen callista esta situación empezó a cambiar. Puede decirse que el restablecimiento del orden interno fue el principal estímulo a la actividad económica. El crecimiento de la producción global fue bastante accidentado. El producto interno bruto (PIB) creció a un ritmo casi imperceptible durante el gobierno de Obregón (0.6% anual), pero como coincidió con un ligero descenso en el crecimiento de la población, el aumento del PIB *per capita* resultó ser del 1.2% anual. El ritmo se aceleró con Calles. Fue entonces cuando se inició un programa de construcción de carreteras y de obras de irrigación y se reorganizó el sistema bancario. Entre 1925 y 1929 el crecimiento anual del PIB se quintuplicó en relación al quinquenio anterior, siendo de 5.8%, y el *per capita* de 4.2 por ciento.

El panorama anterior se ensombreció de nuevo con el estallido de la Gran Depresión de 1929, que se tradujo en una severa disminución de las exportaciones que afectó tanto al sector minero y petrolero como a la agricultura de exportación. El crecimiento del PIB no sólo se detuvo entre 1930 y 1934, sino que tuvo una caída de 0.5%, y dado que el aumento de la población fue de 1.6%, el producto *per capita* cayó en 2.1% anual. Sin embargo, en 1935 la economía se encontraba de nuevo en proceso de recuperación. Debido al relativo aislamiento del sistema económico mexicano, en particular el agrícola, los grandes sectores rurales casi no sintieron el impacto negativo de la economía mundial. En suma, los efectos más severos de la Gran Depresión de los años treinta se dejaron sentir, en México, sobre todo en una baja de las utilidades del sector moderno de la economía.

La falta de compatibilidad de los datos censales de 1921 y 1930 no permite ver con todo rigor el efecto que el proceso de reconstrucción económica tuvo en la estructura ocupacional. Aparentemente, el sector agropecuario no experimentó ningún cambio significativo con relación al periodo prerrevolucionario, y continuó absorbiendo alrededor del 70% de la población económicamente activa. La población ocupada en actividades terciarias disminuyó del 17.1% en 1921 al 15.4% en 1930, pérdida que se neutralizó con un aumento del 11.5% al 14.4% en la proporción de individuos dedicados a actividades industriales. El proceso de ur-

banización se acentuó. La población urbana, que en 1910 constituía el 11.7% del total, aumentó a 14.7% en 1921 y a 17.5% en 1930. El crecimiento de la ciudad de México fue particularmente notable: su población, que en 1910 representaba el 3.1% de la total, en 1930 constituía el 6.3%. Este proceso irreversible iría acentuándose con el paso del tiempo.

El sector agrícola continuó siendo el eje del sistema económico. Su crecimiento fue del 5.1% anual durante el periodo 1921-1935, pero no llegó a recuperar enteramente los niveles anteriores a la Revolución. Esto se explica por las dislocaciones causadas por la lucha civil y por los efectos de la reestructuración del sistema de propiedad agrícola, puesto que desde 1913 las haciendas comenzaron a resentir los ataques de la Revolución. Hasta 1935 la reforma agraria fue más una amenaza que una realidad. Calles dio ímpetu al reparto de tierras, pero al final de su periodo había perdido mucho de su vigor. De todas formas, llegó a repartir 3.08 millones de hectáreas, que aunadas a las de sus predecesores llegaron a los cuatro millones. Portes Gil, a pesar del poco entusiasmo de Calles, logró reanimar los planes de reforma agraria y distribuyó 1.17 millones de hectáreas más entre diciembre de 1928 y febrero de 1930. Pascual Ortiz Rubio, en poco más de dos años y medio de presidencia, sólo distribuyó un millón y medio de hectáreas. En sus dos años y dos meses al frente del gobierno federal, el general Abelardo Rodríguez, por razones políticas, se vio en la necesidad de modificar la política antiagraria imperante distribuyendo dos millones de hectáreas más. Así pues, desde que Carranza inició el reparto de tierras como una respuesta al clamor de justicia social hasta 1934, se habían repartido únicamente 7.6 millones de hectáreas entre unos 800 000 campesinos. El grueso de los campesinos seguía trabajando tierra ajena.

El índice de producción agrícola muestra que el modesto ascenso de los años veinte se interrumpió en 1929 por causa de la depresión mundial. Para algunos observadores lo sorprendente no era tanto que la producción hubiera aumentado con tanta lentitud en estos años, sino el que no hubiera disminuido dadas las condiciones de inestabilidad en el campo. En estos años los problemas del sector agrario tuvieron una multiplicidad de causas tanto económicas (internas y externas) como políticas. En cualquier caso, la agricultura y otras actividades primarias afines, que en 1910 contribuyeron con el 31.3% al producto nacional bruto (PNB), en 1921 representaron el 28.9% y en 1930 únicamente el 23.1%. Esta disminución de la importancia relativa del sector agrícola no era un fenómeno temporal sino parte de una tendencia histórica.

Al examinar el desarrollo industrial conviene hacer una distinción entre las industrias petrolera y minera dedicadas sobre todo a satisfacer la demanda externa y bajo el control del capital extranjero, y aquellos sectores cuya actividad estaba destinada principalmente a surtir el mercado interno. La industria petrolera tuvo un desarrollo acelerado e ininterrumpido durante la década de la lucha civil. Su producción, que se inició en 1901 con diez mil barriles anuales, aumentó a 193.3 millones en 1921. Toda esta producción provino de los campos del Golfo de México, pero en 1923 estos depósitos empezaron a dar señales de agotamiento y a ser invadidos por aguas saladas. Las exploraciones resultaron infructuosas, y así sobrevino un rápido descenso. En 1932 se llegó al punto más bajo, con sólo 32 millones de barriles. A partir de entonces habría un modesto incremento, insuficiente para volver a los niveles de 1921. Para entonces México ya había sido desplazado como productor indispensable de petróleo por los hallazgos de yacimientos en el Medio Oriente y Venezuela. El valor de la producción pe-

trolera había representado casi el 7% del PNB en 1921, pero quince años más tarde, en 1935, había disminuido hasta ser apenas equivalente a un poco más del 2%. En los años iniciales de la década de 1920 los impuestos a la producción y exportación de petróleo suministraron por sí solos entre el 20 y el 30% de los ingresos totales del gobierno federal —el petróleo y sus derivados constituían en ese momento el principal producto de exportación— pero al final de la década los metales ya habían vuelto a ocupar el primer puesto.

Hasta 1938 la industria petrolera estuvo bajo control completo del capital externo (la participación del capital nacional fluctuó entre el 1% y 3% del total), y dominada por un puñado de grandes consorcios. Las tres compañías sobresalientes entonces fueron la Standard Oil Co. (NJ), la Royal Dutch-Shell y la Sinclair Oil Corporation. Las pequeñas empresas restantes tuvieron que depender de este grupo de gigantes para la comercialización de su producto. Fue el capital norteamericano el que predominó durante la primera parte del periodo, pero en los años treinta su participación había disminuido, y de representar el 61% en 1921 pasó al 53 en 1934 y a menos del 30 en 1937.

Aunque el pago de impuestos petroleros llegó a representar una parte sustancial de los ingresos federales, su relación con el valor total de la producción estuvo muy lejos de las proporciones que hoy se acostumbra. Dependiendo de la fuente, se calcula que los impuestos pagados a México por las empresas petroleras representaron, en el mejor de los casos, el 21% de sus utilidades y, en el peor, sólo el 5 por ciento.

Como en el caso del petróleo, la inversión nacional en la industria minera hasta 1940 fue insignificante: alrededor del 2% del total. En este campo también la mayor parte de la producción estaba en manos de un pequeño grupo de empresas: la American Smelting and Refining Company, la American Smelters Securities Company, la Green Cananea Copper Company (que posteriormente pasaría a manos de la Anaconda Copper Company), la Green Gold and Silver Company, y la Travers Durkes Coppers. En conjunto, estas cinco empresas controlaban 277 de los 300 millones de dólares invertidos en la minería mexicana por las empresas norteamericanas en esa época. La participación británica y francesa fue siempre muy inferior en esta actividad. En suma, si bien la actividad de la industria minera fue perturbada por la Revolución, las grandes empresas supieron defenderse y tuvieron relativamente pocos contratiempos. Debido a su gran poder económico y político pudieron arrojarse con éxito tanto de las incursiones de bandas armadas como de las presiones de los gobiernos locales deseosos siempre de obtener mayores recursos mediante impuestos extraordinarios y, a veces, dispuestos a apoyar las demandas de los sindicatos mineros en busca de mejores condiciones de trabajo. En contraste, las pequeñas compañías sufrieron notablemente, y hubo innumerables quiebras, sobre todo entre 1914 y 1916.

A partir de 1920 la actividad minera se normalizó. La expansión económica experimentada por Estados Unidos en esos años produjo un aumento en la demanda de plata, plomo, zinc y cobre. Para 1929 la actividad minera había vuelto a recuperar su lugar como la primera industria de exportación, y contribuía con el 10% al PNB, pero la Gran Depresión afectó a esa industria de manera directa y entre 1929 y 1934 su producción disminuyó en más de 30 por ciento.

La actividad manufacturera, que ya a finales del porfiriato empezó a dar señales de gran dinamismo, continuó desarrollándose con prisa en los años veinte. El retorno de la seguridad

en el transporte ferroviario recreó el mercado nacional desaparecido durante la lucha armada, y las tendencias anteriores a la Revolución se reafirmaron. Finalmente, la difícil situación política que se presentaba a algunos miembros del grupo terrateniente les llevó a invertir más en empresas industriales que en la agricultura. Según algunos cálculos que toman como base los precios de 1950, el valor de la producción manufacturera en 1921 era de 1 512 millones de pesos, es decir, 151 millones menos que en 1910. Desde entonces y hasta 1927 ascendió de manera ininterrumpida para llegar en 1929 a 2 199 millones de pesos. La Gran Depresión, sin embargo, llevó a que en 1933 el valor de la producción fuera prácticamente el mismo que en 1920. Esa situación no duró mucho, y en 1935 se sobrepasó la cifra de 1929, y el valor de la producción fue entonces de 2 555 millones de pesos.

La Revolución Mexicana ha sido calificada repetidas veces como esencialmente un estallido de la sociedad agraria. Desde esta perspectiva se ve al movimiento de 1910 como un levantamiento campesino, y en menor medida obrero, en contra de los abusos de terratenientes y capitalistas extranjeros. Esta interpretación, aunque cierta, es parcial. Salvo algunas excepciones, puede decirse que los campesinos no dirigieron la lucha contra el régimen porfirista; sus demandas fueron pospuestas y habrían de pasar muchos años antes de traducirse en realidades parciales. Una interpretación más satisfactoria lleva a ver la Revolución como una lucha en la cual una fracción de una clase —los sectores medios marginados por la oligarquía porfirista— estableció una alianza con grupos campesinos y obreros para acabar con un régimen personalista, esclerosado, que le negaba la posibilidad de participar en la vida pública y el ascenso social. Finalmente, los dirigentes revolucionarios en su conjunto, empezando con Venustiano Carranza, terminaron por comprometerse a una redistribución de la propiedad rural manteniendo, agrandando, o, de plano, recreando el ejido. Sin embargo, una vez que se ganó la lucha y que la etapa violenta de la Revolución quedó atrás, la urgencia de estos líderes por poner en práctica sus promesas de justicia social al campesinado, disminuyó. La tendencia predominante en los círculos dirigentes nacionales en la década posterior a 1920 no fue la de una reforma agraria radical sino la de una economía agraria basada tanto en una pequeña o mediana parcela como en la hacienda, a la que se pensó limitar pero no eliminar. A esta concepción tan contemporizadora con el viejo orden se unió otro factor que contribuyó aún más a retardar el fraccionamiento de la gran propiedad en los años veinte: la tendencia de algunos militares a llegar a un compromiso con los antiguos grupos dominantes en el agro mexicano y a ser ellos mismos parte de la clase terrateniente. Excepto en el caso de la zona dominada por los antiguos jefes zapatistas, el ejército federal en los años veinte frenó más que coadyuvó a la reforma agraria.

En 1920 los grupos campesinos no tenían un programa coherente y una fuerza propia. Sus organizaciones agrupaban una minoría y rara vez se encontraban dirigidas por campesinos, pues en general sus líderes provenían de los sectores medios. En estas circunstancias, las demandas genuinamente campesinas no sólo no fueron claramente formuladas sino acalladas, manipuladas, transformadas. La formación de una conciencia en la clase campesina sobre sus intereses y, lo que es más importante, acerca de la posibilidad de hacerlos respetar frente a las demandas de las otras clases y el gobierno, ha sido siempre y en todo lugar un proceso difícil y no siempre de feliz desenlace. El grupo de Agua Prieta, heredero del legado carrancista, sostendría a partir de 1920 como propia la bandera agrarista. La retórica oficial de la época se en-

cuentra llena de alusiones al origen campesino de la lucha revolucionaria que acababa de concluir y a la legitimidad de la demanda de “tierra y libertad”. La leyenda negra de Zapata y el zapatismo desapareció poco a poco, especialmente al final del periodo, durante el cardenismo, y su figura fue incorporada al panteón de los héroes venerados por el grupo que originalmente lo combatió. Hasta mediados de los años treinta la nueva elite política usó los postulados agraristas —junto con el obrerismo y el nacionalismo— como uno de los elementos decisivos para legitimar su sistema de dominación más que para transformar la realidad del campo mexicano.

Esa realidad agraria distó mucho de corresponder a los pronunciamientos oficiales, que, por otra parte, contribuyeron a la confusión y mediatización de algunos de los sectores campesinos políticamente activos después de 1920. Los 7.6 millones de hectáreas repartidos desde el término de la guerra civil hasta 1934 no pusieron fin al latifundio como unidad central del sistema de producción agrícola. Al concluir Abelardo Rodríguez su periodo, la Revolución apenas había puesto en manos de los campesinos que supuestamente la hicieron el 15% de la superficie cultivada. En los años veinte, sólo en el estado de Morelos, en donde Obregón entregó el poder a los antiguos zapatistas como precio por su ayuda en la lucha contra Carranza, el sistema de tenencia de la tierra se transformó de manera efectiva. En el resto del país todo estaba prácticamente por hacer. Ni Obregón ni la mayoría de los altos jefes militares deseaban movilizar a los grupos campesinos para un enfrentamiento definitivo con los hacendados, aunque, por otra parte, dentro de la nueva clase gobernante siempre existió un grupo que apoyó la aplicación más o menos radical del artículo 27. Empezó a organizar un partido político con bases campesinas, que serviría tanto para canalizar las demandas de sus afiliados como para dar una base de poder a sus líderes y al régimen de Obregón en general. El Partido Nacional Agrarista (PNA) fue el primer organismo político nacional que al finalizar la etapa armada de la Revolución planteó de manera sistemática la necesidad de llevar a cabo la reforma agraria. Sus organizadores no eran campesinos sino intelectuales revolucionarios ligados al movimiento zapatista, como Antonio Díaz Soto y Gama, Aurelio Manrique y Rafael Ramos Pedraza; a ellos se unieron otros elementos no zapatistas, como José Vasconcelos. No es sorprendente que haya confusión en sus planteamientos, ya que éstos correspondieron a una visión del problema campesino propia de grupos urbanos radicales. El PNA apoyó la aplicación del artículo 27 en la parte redistributiva de la propiedad de la tierra, pero dejó un tanto relegado el problema de cómo organizar el nuevo sistema de propiedad: su programa tampoco planteó la forma como se trataría de lograr que el artículo 27 fuera puesto en práctica.

El PNA apoyó al presidente Obregón a la vez que introdujo el problema de la reconstrucción del sistema ejidal. Sus líderes obtuvieron una posición preeminente dentro de los cuadros de la elite política: de los miembros del Consejo Nacional del partido, cuatro serían con el tiempo gobernadores, uno más ministro, y seis miembros del Congreso. Lo que no se logró fue acelerar la reforma agraria. En la práctica, las demandas campesinas fueron manipuladas por el PNA para ganar posiciones dentro del aparato político. Por ello no es de extrañar la existencia de fuertes diferencias entre los dirigentes de ese partido. Estas pugnas llevaron a que en 1923 la Confederación Nacional Agraria (CNA), formada bajo los auspicios del PNA, rompiera con éste y se independizara. Este tipo de rivalidades impidió al presidente Obregón unirlas en un solo organismo, como era su deseo: en la malograda Confederación Nacional Revolucionaria.

naria. La formación de un partido nacional único que agrupara a todos los sectores que apoyaran al gobierno tendría que esperar hasta 1929. El PNA sólo llegó a controlar una fracción de los campesinos, pero en 1924 era quizá el partido más poderoso.

La identificación de los dirigentes del PNA con Obregón fue completa. Por ello al cambiar la administración perdieron terreno, pues Calles vio al PNA como un instrumento de Obregón al que no convenía favorecer. Con Calles la CROM ganó fuerza y empezó ella a organizar a grupos campesinos y a chocar cada vez más abiertamente con el PNA. La CROM dijo en 1926 contar con 1 500 sindicatos campesinos. Ya antes Calles había licenciado una parte de las fuerzas agraristas que de 1923 a 1924 organizaron algunos líderes del PNA para combatir a los delahuertistas. La brecha entre el presidente y el PNA se ahondó, y cuando en 1929 surgió el gran partido oficial, el PNR, el PNA se negó a ser parte del mismo. La respuesta de Calles fue fomentar una división en el seno del grupo dirigente del partido agrario, división que culminó con la expulsión de Manrique y de Soto y Gama, a pesar de que ambos contaban con el apoyo de la mayoría. Fue así como el PNA, finalmente, se incorporó al PNR y a la disciplina impuesta en ese partido por Calles.

Como ya se apuntó, la Confederación Nacional Agraria surgió en 1923 del rompimiento con el PNA. La dirección de la nueva organización tampoco fue de extracción campesina. La CNA ha sido vista como un puente entre un periodo de franco tutelaje impuesto a los campesinos y la actitud más independiente y hasta cierto punto radical de las organizaciones campesinas de mediados de los años treinta. Los dirigentes de la confederación fueron Gildardo Magaña, ex zapatista, Miguel Mendoza López, Andrés Molina Enríquez y Saturnino Cedillo. Su programa seguía la línea oficial: la resolución del problema agrario se haría mediante la formación de un sistema de tenencia de la tierra en el que tuvieran cabida tanto los ejidos como la pequeña propiedad privada y la hacienda; esta última debería concentrarse sobre todo en el norte, y la pequeña propiedad o rancho en el centro. En 1924 la CNA convocó a una Convención Nacional Agraria. Ahí, tras de apoyar la candidatura de Calles a la presidencia, se hicieron planteamientos para lograr la parcelación voluntaria de las haciendas, que no llegaron muy lejos. Como el PNA, la CNA tampoco buscó agitar ni movilizar a las masas del campo en apoyo de sus demandas, y quedó pronto convertida en una organización poco efectiva, sin grandes raíces en el campo y más preocupada por luchar contra el PNA que por promover la reforma agraria.

Paralelamente al desarrollo de organizaciones como el PNA y la CNA, surgieron movimientos más independientes y radicales, influidos en buena medida por elementos comunistas o socialistas. Uno de los más importantes se formó en Veracruz como resultado de los esfuerzos del Sindicato Revolucionario de Inquilinos de Veracruz y con el apoyo del gobernador Adalberto Tejeda. El líder de este movimiento fue Úrsulo Galván, quien se dedicó a la organización de bases campesinas como primer paso en la formación de un movimiento que habría de llevar a la instauración de un régimen socialista. En un tiempo relativamente corto Galván y sus colaboradores lograron la formación de comités agrarios, cuya finalidad inmediata fue la solicitud de dotaciones de tierra. La tarea no fue fácil; hubo una lucha constante contra los propietarios y sus guardias blancas —y a veces con el ejército—. En mayo de 1923 se formó en Jalapa la Liga de Comunidades Agrarias de Veracruz, que bien pronto encontró apoyo en Obregón, quien la usó contra los delahuertistas. Sin embargo esa relación no siguió el cami-

no trillado. Sus programas y acciones tuvieron un carácter más radical y clasista que el agrarismo oficial. La Liga, debido a la influencia comunista, estableció lazos con organismos obreros nacionales e internacionales dominados o influidos por los comunistas. Su influencia rebasó Veracruz y pronto apareció en otros estados donde los gobiernos locales mostraron cierta simpatía por las demandas campesinas, como Michoacán, Puebla, Jalisco, Tamaulipas y Yucatán. Aunque estas organizaciones contaron con un apoyo más o menos popular, ello no impidió que su efectividad y desarrollo dependiera en gran medida de la simpatía con que les vieron los gobiernos locales. Cuando este apoyo desapareció, como en 1926 en Michoacán, el ejército las persiguió.

Habiendo consolidado una cierta base de poder, las ligas estatales decidieron formar una organización nacional. Úrsulo Galván, que representó a Veracruz, Graciano Sánchez a San Luis Potosí y José Guadalupe Rodríguez a grupos campesinos del norte, lograron el 20 de noviembre de 1926 formar la Liga Nacional Campesina (LNC), que agrupaba a las ligas de quince estados más el Distrito Federal. De acuerdo con las declaraciones de sus dirigentes, esta organización representaba a 400 000 campesinos. Su programa consistió básicamente en proponer el enfrentamiento activo con las fuerzas del latifundismo y cooperar con las luchas obreras; la meta final sería la socialización de la tierra y de los medios de producción en general. La actitud relativamente militante e independiente de la LNC no fue obstáculo para que cuando se fundara finalmente el Partido Nacional Revolucionario se le invitara a unirse al nuevo organismo. La maniobra de cooperación provocó en 1930 una división dentro de la Liga, pues mientras una mayoría decidió rechazarla, un grupo encabezado por Wenceslao Labra la aceptó. La mayoría formó entonces la Liga Nacional Campesina Úrsulo Galván; una tercera fracción se unió a la Confederación Sindical Unitaria de México dominada por los comunistas. La independencia de la Liga Úrsulo Galván duró poco. En 1933 se formó la Confederación Campesina Mexicana compuesta por seis ligas estatales más la Úrsulo Galván. Su primera dirección la tuvo Graciano Sánchez, y en ella se encontraron, entre otros, Marte R. Gómez, Enrique Flores Magón y Emilio Portes Gil. La primera tarea de esta organización fue promover la candidatura presidencial del general Lázaro Cárdenas.

La formación de las ligas campesinas y de la LNC representa uno de los momentos de mayor radicalización del movimiento campesino antes del cardenismo, aunque ella no fue total ni afectó a la mayoría de la masa rural. La independencia de las ligas fue relativa. En buena medida su efectividad dependió del apoyo de los elementos más radicales del equipo gobernante, como Adalberto Tejeda, Francisco Múgica, Salvador Alvarado o Lázaro Cárdenas. Cuando por alguna razón este apoyo faltó, entonces los avances fueron modestos y muy difíciles. Cuando el PNR abrió sus puertas a los dirigentes de las ligas, la mayor parte de éstos terminaron por aceptar la invitación y su independencia disminuyó aún más.

El PNR señaló en su declaración de principios que uno de sus objetivos sería, además de mantener la unificación de los grupos revolucionarios, lograr el mejoramiento integral de las masas populares mediante la aplicación de los artículos 27 y 123 constitucionales y de la ley del 6 de enero de 1915. De manera más concreta, propuso dos soluciones al problema agrario. En relación a los campesinos sin tierra, que era necesario continuar con la creación y restitución de los ejidos, y, por lo que tocaba a los propietarios privados, desarrollar una política de irrigación y facilitar el crédito. Estas soluciones eran muy generales y rehuían comprome-

terse abiertamente con alguna de las dos tendencias en pugna, la parvifundista o la ejidal. La solución al problema campesino propuesta por el PNR finalmente no acabó con la agitación que existía en algunas regiones del campo mexicano, agitación que, aunque muy extendida, en ningún momento llegó a constituir una amenaza inmediata a la estabilidad del régimen.

En diciembre de 1929 Calles consideró que la reforma agraria había fracasado, y el 20 de marzo de 1930 externó al presidente y a su gabinete la opinión de que el reparto de tierras estaba dañando a la economía nacional y que la reforma agraria debía concluir. A partir de ese momento pareció a muchos que la política de fomento al ejido había terminado. Varios estados dieron por concluida la dotación de tierras. Con estos antecedentes no era previsible que en 1935 se iniciara, como se inició, una repartición acelerada y sistemática de los latifundios. Pero fue significativo el que, a pesar de lo dicho por Calles, Lázaro Cárdenas en Michoacán, Agustín Arroyo Ch. en Guanajuato, y sobre todo Adalberto Tejeda en Veracruz, se negaran a concluir sus programas de reforma agraria. Las corrientes agrarias no eran fáciles de eliminar, particularmente cuando servían de apoyo social y político a los líderes locales.

Junto con el modesto aparato industrial formado en México durante el porfiriato, surgieron las primeras organizaciones obreras. Cuando la Revolución se desencadenó, este movimiento obrero, esencialmente anarco-sindicalista, pudo ser manipulado por el grupo carrancista en su lucha contra Villa y Zapata, dándole a cambio importantes concesiones de principio que fueron incluidas en el artículo 123 de la Constitución de 1917, concesiones que tendrían que ser pagadas principalmente por los capitalistas extranjeros, en cuyas manos se encontraba una gran parte del naciente sector industrial. A pesar de ello, las relaciones entre Carranza y los obreros nunca fueron cordiales, y se deterioraron rápidamente desde el momento en que los constitucionalistas consolidaron su poder sobre los rivales. A pesar de esta tirantez, la alianza del movimiento sindical con los triunfadores de la Revolución se mantuvo, pero la independencia de aquél fue desapareciendo. El nuevo gobierno, con sus concesiones, sus banderas reformistas y su retórica de vanguardia, por un lado, y un uso efectivo de la fuerza, por el otro, logró poco a poco un buen control del movimiento obrero organizado.

En 1921, únicamente el 30.8% de la población económicamente activa se encontraba empleada en ocupaciones no clasificadas como agropecuarias; de ella la mitad se encontraba empleada en la industria. La de transformación daba empleo al 10.4% del total, mientras que la actividad extractiva, la industria eléctrica, la construcción y el transporte ocupaban a otro 4.2% que, sumados, significaban un 14.6%. Veinte años después la situación no se había alterado notablemente: en 1940 las actividades no agropecuarias ocupaban al 36.7% de la población económicamente activa y la industria de transformación al 10.6%, mientras que las actividades extractivas, la industria eléctrica, la construcción y el transporte, al 7.1%, es decir, 17.7% del total.

Desde sus orígenes las organizaciones obreras sólo pudieron agrupar a una fracción de los miembros potenciales. En alguna medida se debió a que las actividades industriales y comerciales se encontraron poco concentradas, dificultando el proceso de sindicalización. Durante este periodo las grandes concentraciones obreras se dieron en la industria minera, en los ferrocarriles, en la petrolera, en los servicios públicos y en ciertas actividades manufactureras, como la industria textil. Las cifras sobre el número de obreros organizados son pocas y no muy confiables; según éstas, en 1930, de la población económicamente activa —incluida la em-

pleada en la agricultura—, únicamente el 5.5% se encontraba sindicalizada. La proporción aumentó notablemente al terminar el gobierno de Cárdenas, pero continuó siendo una minoría: 14.5% del total.

Durante los años veinte el movimiento obrero estuvo controlado en gran medida por la CROM; de ahí que mucha de la historia del movimiento obrero mexicano en esta década sea la historia de la CROM. La CROM se organizó en 1918 con el apoyo de ciertos colaboradores de Carranza. Su propósito original era constituir una organización nacional que simultáneamente apoyara al gobierno y le exigiera el cumplimiento cabal del artículo 123. La empresa era problemática, pero la decisión de presionar sin mostrar abierta hostilidad al sector oficial le dio cierta viabilidad. Para ello los líderes cromistas hicieron a un lado su ideología anarco-sindicalista en favor de otra que, si bien aceptaba como meta última la lucha de clases y la futura abolición de la propiedad privada, a corto plazo favorecía la simple lucha sindical. Esta posición fue justificada porque el movimiento obrero mexicano se encontraba apenas en su etapa formativa y no podía pensar seriamente en la posibilidad de un cambio revolucionario. A pesar de aceptar teóricamente la necesidad de la lucha de clases, la CROM recibió el apoyo del sindicalismo norteamericano y estableció relaciones formales con la American Federation of Labor (AFL). Su presidente, Samuel Gompers, fue invitado en 1924 a la toma de posesión de Calles, y Morones fue nombrado vicepresidente honorario de la AFL. Esta relación fue aprovechada por la CROM para conseguir varias veces el apoyo de la AFL en las disputas de México con Washington. La influencia que por un corto tiempo había tenido el ala radical del obrerismo norteamericano —los Industrial Workers of the World (IWW)— sobre el movimiento sindical desapareció.

Desde un principio buena parte de la energía de la CROM se dedicó a combatir a las organizaciones rivales, en su mayoría más radicales aunque también aparecieron algunas a su derecha, en particular las católicas. Los gobiernos de Obregón y Calles intervinieron en estas disputas intergremiales en apoyo de la CROM, que constituyó una de sus bases de poder no militar. La política moderada y de metas puramente económicas de la CROM dio resultados tangibles y positivos para sus miembros. Los obreros cromistas obtuvieron sistemáticamente aumentos salariales mayores que los miembros de otros sindicatos, y la CROM logró hacer efectivo el pago de indemnizaciones por despido o por accidentes de trabajo. Los recursos de la confederación parecen haber sido considerables, pero sólo una parte procedía de las cuotas sindicales; la otra, de subsidios oficiales y donaciones hechas por los líderes y empresas que deseaban evitar conflictos laborales. La contrapartida consistió en una señalada corrupción de los líderes: Morones y sus principales lugartenientes, conocidos como el “Grupo Acción”, que sin recato de ninguna especie hicieron ostentación de una forma de vida propia de las capas más adineradas de la población.

La CROM fue la organización laboral más poderosa, pero nunca llegó a controlar por entero el movimiento obrero. Otros sindicatos importantes, como los petroleros, decidieron mantenerse independientes. En su momento de mayor auge, la confederación encabezada por Morones dijo controlar a un millón y medio de trabajadores, pero sólo recibía contribuciones efectivas de trece mil. En cualquier caso, de ese supuesto millón y medio, las dos terceras partes eran campesinos. En 1923 y 1924 la CROM apoyó efectivamente a Obregón contra De la Huerta e hizo suya la candidatura de Calles, alegando que su régimen sería en realidad un régi-

men socialista: Calles fue declarado el primer presidente obrerista. A cambio, Morones fue nombrado secretario de Industria, Comercio y Trabajo, y otros líderes cromistas menores recibieron puestos en el Congreso. Si bien la conciencia clasista de la CROM resultó muy tenue, en cambio favoreció las políticas nacionalistas. Morones fue el inspirador de la ley petrolera de 1925 que afectó los intereses de las empresas extranjeras y que fue rechazada tanto por ellas como por el gobierno de Washington. La CROM declaró como enemigo principal de la clase trabajadora mexicana al capital internacional. Desde su perspectiva, la libertad económica del pueblo mexicano dependía de la defensa cerrada que se hiciera de la riqueza nacional frente a los intereses extranjeros, defensa en la que el gobierno de Calles desempeñaba el papel principal.

En virtud del innegable predominio del capital extranjero en el corazón de la industria mexicana y de las tensiones diplomáticas que acompañaron a la Revolución, no fue difícil colocar a la lucha antiimperialista —que propiciaba una política de unidad nacional y cooperación con el Estado— como el problema central de la clase obrera. Cuando en 1927 se concertó el llamado acuerdo Morrow-Calles con Estados Unidos y la política del presidente giró más a la derecha, Morones no tuvo más remedio que hacer modificar la ley petrolera en favor de las empresas extranjeras y apoyar a Calles en su decisión de establecer una colaboración más estrecha con los empresarios extranjeros para la construcción de un México nuevo.

La escisión que se produjo dentro del grupo dominante por la reelección y asesinato de Obregón precipitó un cambio en las relaciones entre Morones y la CROM con Calles. En 1929 era evidente que Calles no tenía ya aquel interés de antes por apoyarse en el movimiento obrero y que no deseaba mantener a su lado a Morones, a quien los obregonistas identificaban como enemigo. La CROM perdió entonces su posición dominante. Portes Gil volvió contra la CROM el poder del régimen y dio aliento a los sindicatos enemigos de Morones. Una vez que la CROM se encontró debilitada la presión oficial se volvió contra algunos de los grupos radicales empleados como arietes contra la CROM. Así, al iniciarse los años treinta el movimiento sindical mexicano se encontró en una crisis: su organización más fuerte se desintegraba y el gobierno se mostraba al parecer dispuesto a prescindir de su apoyo en la medida en que había logrado establecer un *modus vivendi* con los restos del antiguo régimen.

Para aminorar las tensiones de esta política, en 1931 se aprobó finalmente la Ley Federal del Trabajo que reglamentaba el artículo 123 constitucional. La nueva legislación aceptaba la existencia del contrato colectivo, se prohibía el cierre de los centros de trabajo por los patronos, y se restringía su derecho a suspender operaciones y despedir empleados. Se estableció también la formación de las juntas de conciliación y arbitraje, a través de las cuales el gobierno podía intervenir en la solución de los conflictos laborales. Esta legislación, que acentuó el poder del Estado sobre los obreros, estaría vigente hasta julio de 1936, cuando fue modificada por el gobierno cardenista.

La pérdida de influencia de la CROM no tardó en dar por resultado la reorganización del movimiento sindical. La Confederación General de Trabajadores (CGT), antagónica de la CROM y que había mantenido la bandera del anarco-sindicalismo, se benefició del nuevo estado de cosas. Algunos de los sindicatos de la CROM se separaron para afiliarse a la CGT: en 1931 esta central contaba con 96 sindicatos que agrupaban a 80 000 obreros. Vicente Lombardo Toldano, un notable intelectual y militante de la CROM, rompió con ésta y en 1933 pudo dar forma a la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM), estructura que

iba a servirle de base para volver a crear una organización que llenase el vacío dejado por Morones y su grupo. Su primer paso fue una denuncia de la CROM por la corrupción de sus líderes y la claudicación de su línea política. En contraste, la CGOCM dijo tener como meta la creación de una conciencia realmente proletaria a fin de iniciar la verdadera lucha contra el orden capitalista ya establecido. Sin embargo, dejó sentado que en la primera etapa semejante lucha no podría tener un carácter revolucionario sino de reivindicaciones económicas, acercándose así peligrosamente a la tesis inicial de la CROM. Por lo pronto, la CGOCM obtuvo el apoyo de muchos de los sindicatos anteriormente agrupados en la CROM, y el movimiento obrero se encontró actuando de una manera relativamente más radical, al menos por un tiempo. Así pues, uno de los efectos del viraje a la derecha de Calles y su grupo fue llevar al movimiento sindical a replantearse el problema de su papel en el cuadro político nacional. El apoyo que este nuevo movimiento daría a Cárdenas en 1935 sería un factor determinante en la eliminación de la influencia conservadora del callismo.

Si bien la CROM cubre la parte más importante del movimiento obrero de los años veinte, interesa señalar otras organizaciones que, aunque marginadas, se mantuvieron activas. La CGT, fundada en 1920, fue la rival más importante de la CROM, a la que denunció siempre como colaboracionista. Esta central anarcosindicalista se mantuvo independiente y militante, lo que le valió ser varias veces víctima de la represión oficial. La CGT promovió varias huelgas importantes. Por algún tiempo su principal base de acción se encontró en los ferrocarrileros y tranviarios. Cuando tuvo lugar el enfrentamiento de Portes Gil con la CROM, la CGT recibió un trato menos duro del gobierno; la confederación, por su parte, abandonó su posición anarquista y de no colaboración con el régimen. En 1935 hizo causa común con la CROM en contra de Cárdenas y en apoyo de Calles, con lo cual perdió buena parte del poder que acababa de ganar.

El movimiento comunista ofreció un camino diverso del seguido por la CROM y la CGT pero su influencia fue marginal. El Partido Comunista Mexicano (PCM) fue creado en 1919 a instancias del Komintern y con base en el antiguo Partido Socialista Mexicano. Por algún tiempo, el partido comunista norteamericano sirvió de liga entre el naciente partido en México y los círculos comunistas internacionales. En un principio su dirección estuvo muy influida por extranjeros y por intelectuales y artistas, como Diego Rivera o David Alfaro Siqueiros. El partido pudo atraer en sus primeros años a algunos de los miembros más radicales de la elite política, como Francisco Mújica o Felipe Carrillo Puerto, pero no los retuvo. El movimiento comunista mexicano surgió cuando un gran proceso de transformación social tenía lugar en México pero nunca llegó a influir de manera apreciable en este proceso, y sí fue envuelto y arrastrado por las luchas internas del nuevo grupo gobernante. Así, por ejemplo, en 1923 el PCM se ligó a De la Huerta, pero en el último minuto cambió de posición y decidió participar en la supresión de la revuelta delahuertista. La liga entre el gobierno y los comunistas no duró. Cuando en 1929 estalló la rebelión escobarista, de nueva cuenta el PCM se unió a Calles en una acción que fue reprobada de inmediato por los líderes internacionales del movimiento, y a continuación trató de iniciar una acción armada contra el gobierno, lo que le llevó a sufrir una contundente derrota. La posterior persecución de los miembros del PCM fue abierta y dura; un buen número de sus líderes fueron encarcelados y algunos asesinados. Como la base obrera y campesina del PCM siempre fue modesta, para ampliarla el partido trató de pe-

netrar a la CROM y a la CGT. En algún momento ciertos cuadros del partido lograron obtener puestos directivos en esas dos organizaciones, pero sin llegar a influir decisivamente en ellas. En enero de 1929 el PCM formó una central propia: Confederación Sindical Unitaria de México (CSUM), que se manifestó contraria a toda relación de colaboración con la burguesía gobernante así como a la lucha obrera centrada en meras reivindicaciones económicas. La represión, aunada a la dependencia del PCM de las líneas políticas soviéticas —no siempre compatibles con las necesidades locales— impidieron al PCM consolidar un poder más o menos sólido en esta primera etapa de su existencia.

### Las relaciones con el exterior

Al triunfar, Carranza tenía ante sí dos grandes tareas según el programa de reformas que había adoptado e incluido formalmente en la Constitución de 1917: destruir al latifundio y acabar con el control externo de los sectores más dinámicos de la economía. Finalmente no tomó ninguna medida decisiva en contra de la gran propiedad agrícola, pero en cambio sí intentó poner en práctica las disposiciones constitucionales que afectaban a las empresas extranjeras, en particular las más productivas y que pagaban pocos impuestos: las petroleras. La presión externa frustró sus planes, pero al tomar el poder el grupo de Sonora se volvió a plantear el problema y se decidió continuar con las prioridades del pasado, es decir, resolver primero el problema del dominio extranjero sobre los recursos naturales. Al final de la Primera Guerra Mundial México quedó definitivamente dentro del área de influencia norteamericana y ningún país europeo pudo ya contrarrestarla. De ahí que las relaciones exteriores de México al terminar el periodo armado de la Revolución estuvieron más determinadas que en el pasado por su relación con Estados Unidos. El problema de fondo entonces entre México y su vecino del norte fue el status de los intereses económicos norteamericanos en México, en particular los petroleros, los agrícolas, los financieros (la deuda) y el pago de las reclamaciones por los daños causados durante la guerra civil a las propiedades y súbditos de Estados Unidos. La naturaleza del problema se planteó inicialmente por la renuencia de Washington a dar el reconocimiento diplomático a los gobiernos de De la Huerta y de Obregón si antes no se llegaba a un acuerdo formal sobre los asuntos en la agenda mexicano-americana.

El gobierno de Adolfo de la Huerta trató de llegar a un arreglo para conseguir su reconocimiento cuanto antes. Sus agentes confidenciales tuvieron una serie de entrevistas con funcionarios del Departamento de Estado norteamericano en las que afirmaron que la nueva administración mexicana se proponía respetar los derechos adquiridos por los extranjeros y dar respuesta positiva a sus quejas. Washington se congratuló de esa buena disposición, pero se negó a dar el reconocimiento si antes no se suscribía un tratado en el que formalmente quedarán incluidas las garantías que se ofrecían. Esta demanda obedecía en buena parte a las presiones del congreso norteamericano sobre el Departamento de Estado. De la Huerta, con la aprobación de Obregón y Calles, aceptó la posibilidad de negociar el tratado sugerido por Washington, pero sólo después de haberse otorgado el reconocimiento formal a su gobierno; los norteamericanos rechazaron la contrapropuesta. En ese momento el gobierno de Estados Unidos se encontraba en posibilidad de dictar las condiciones del arreglo y no iba a disminuir

su poder de negociación concertando el tratado una vez que se hubiera reconocido y legitimado internacionalmente al nuevo gobierno mexicano, y Obregón debió asumir el poder sin haber logrado el arreglo con Washington. Desde un principio fue evidente que Obregón debía decidir cuáles eran los alcances que se proponía dar al artículo 27, cómo iba a pagar la deuda externa, y de qué manera compensaría a los afectados por la Revolución antes de poder contar con el visto bueno de Washington.

En realidad, lo que más interesaba a Washington no era tanto la compensación por lo pasado sino el problema que de cara al futuro se planteaba si México insistía en modificar los derechos de propiedad de los extranjeros, o sea el problema petrolero y el agrario. El presidente Warren G. Harding, un republicano que en 1921 sucedió a Woodrow Wilson, y su secretario de Estado, Charles Evans Hughes, no perdieron tiempo en reafirmar la posición tomada en 1920: no había otro camino para normalizar las relaciones entre Estados Unidos y su vecino del sur que un tratado que garantizara plenamente los derechos de propiedad de los norteamericanos en México. El 27 de mayo de 1921 el Departamento de Estado hizo llegar a Obregón un proyecto de tratado de "amistad y comercio". En su parte medular el documento proponía que los ciudadanos de cada uno de los dos países residentes en el otro tuvieran los mismos derechos que los nacionales, y que se dieran garantías recíprocas contra la nacionalización de sus bienes. Éstas se harían sólo por razones de utilidad pública, y previa, adecuada, efectiva e inmediata compensación. Yendo a puntos más concretos, se pedían garantías contra la aplicación retroactiva del decreto de Carranza del 6 de enero de 1915 y de la Constitución de 1917. Obregón reiteró su intención de respetar los derechos adquiridos, pero se negó a aceptar el condicionamiento; sostuvo que el poder ejecutivo a su cargo no podía firmar ese tratado porque tocaba temas cuya resolución competía al poder judicial.

El reconocimiento norteamericano era indispensable para Obregón, no tanto por la posibilidad de un nuevo conflicto con Estados Unidos si no lo obtenía, sino porque sus enemigos podían obtener alguna ayuda en Washington y él podría verse privado de elementos de guerra provenientes de Estados Unidos en caso de un conflicto interno. Por otra parte, la aceptación del tratado, si bien disminuía ese peligro, enajenaría el gran sentimiento nacionalista que permeaba a la mayoría de quienes de una manera u otra participaban en la vida política. Además, el interés del nuevo gobierno aconsejaba no cerrar por entero la puerta a las posibilidades de obtener un mayor control sobre los intereses extranjeros. Obregón decidió no aceptar el tratado en espera de que su práctica política terminara por convencer a Washington de la inutilidad de un reconocimiento condicionado. En julio y agosto de 1921 Obregón comunicó personalmente al presidente Harding su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos en México con base en el artículo 27 constitucional. Para darle sustancia a esa promesa, en agosto de 1921 la Suprema Corte, mediante un fallo relacionado con el amparo presentado por la Texas Oil contra un decreto de Carranza, declaró que el artículo 27 en su aspecto petrolero no podía ser aplicado retroactivamente. A esta decisión le siguieron otras cuatro en igual sentido y quedó establecida la jurisprudencia en ese tema. Estas decisiones del poder judicial reflejaron los deseos del ejecutivo, y si bien no cerraron totalmente el camino a una interpretación radical del artículo 27 en cuanto al subsuelo, sí contribuyeron a legitimar la posición de las empresas extranjeras contra las demandas de los sectores nacionalistas. A Washington le complació esta medida, pero no llegó a considerarla equivalente

al tratado. Había aún problemas: el hecho de que se requiriera que las empresas, para tener pleno reconocimiento de sus derechos, demostraran haber efectuado un “acto positivo” antes de 1917 —una acción física en sus propiedades que mostrara que efectivamente se proponían extraer petróleo y no simplemente acaparar terrenos como reserva—, era algo que ni éstas ni el gobierno norteamericano estaban dispuestos a aceptar.

El siguiente paso de Obregón fue reiniciar el pago de la deuda externa. Dadas las dificultades del erario, se intentó primero usar los impuestos a la exportación petrolera para allegar los recursos necesarios. Con ese objeto se aumentaron los impuestos en junio de 1921, pero el aumento no fue aceptado por las empresas, que, además, suspendieron sus actividades. Finalmente el nuevo impuesto se derogó. México no tenía fuerza para imponerlo. Obregón envió a su secretario de Hacienda, De la Huerta, a negociar la reanudación de los pagos con el International Committee of Bankers on Mexico, que controlaba la mayor parte de los bonos de la deuda externa mexicana. Las negociaciones fueron largas, pero finalmente se llegó a un acuerdo, conocido como el convenio De la Huerta-Lamont (este último era el presidente del Comité de Banqueros), que se firmó el 16 de junio de 1922. El acuerdo resultó relativamente oneroso para México, pero se consideró que era el costo de un reconocimiento incondicional. En virtud del arreglo, México aceptó una deuda por valor de casi 1 452 millones de pesos (700 millones de dólares). Cerca de la mitad de esta suma correspondía a obligaciones ferroviarias. Obregón había esperado que De la Huerta negociara también un préstamo con el que se haría frente a los pagos iniciales, pero De la Huerta fracasó en este último punto y los recursos fiscales resultaron insuficientes para saldar esta deuda. El gobierno mexicano tuvo que hacer un esfuerzo considerable para iniciar los pagos, pero a fines de 1923 estalló la rebelión dirigida por el propio De la Huerta, los ingresos federales se concentraron en el esfuerzo militar, y una vez más los pagos fueron suspendidos.

Ni las decisiones judiciales sobre el artículo 27, ni el convenio De la Huerta-Lamont, ni la tibieza de la reforma agraria trajeron la reconciliación de Washington con la Revolución Mexicana, pero en 1923 el Departamento de Estado empezó a reconsiderar su posición. Según el cónsul general de Estados Unidos en México, la estabilidad del gobierno obregonista no parecía haber sufrido mella alguna debido a la falta de relaciones formales y sí, en cambio, demostraba que, después de todo, éstas no eran indispensables para que el gobierno siguiera funcionando. Si la estabilidad de Obregón sin el beneplácito norteamericano era posible, entonces se ponía en entredicho el control norteamericano en el hemisferio. El Departamento de Estado empezó a considerar una alternativa. Ya desde fines de 1922 se había dejado entrever en la correspondencia entre las cancillerías la posibilidad de sustituir el acuerdo formal demandado por Estados Unidos por otro instrumento. Fue así que, mediante los buenos oficios de un empresario norteamericano, el 9 de abril de 1923 se aceptó en la capital mexicana y en Washington que representantes personales de los presidentes de Estados Unidos y de México se reunieran para intercambiar opiniones sobre los problemas pendientes. Las conversaciones se iniciaron en mayo y se prolongaron por tres meses. El carácter detallado de esas pláticas, que tuvieron lugar en una casa de las calles de Bucareli y por ello se conocen como las “Conferencias de Bucareli”, nunca se hizo público, y sólo aparecieron unas breves minutas con los puntos en que se llegó a un acuerdo, que fueron éstos: *a)* los norteamericanos aceptaron que las propiedades agrícolas expropiadas se pagaran con bonos siempre y cuando la superficie afectada

tada no fuese mayor de 1 755 hectáreas; de lo contrario, el pago debía ser al contado e inmediato; *b)* en cuanto a las reclamaciones que se habían acumulado desde 1868, se acordó formar una comisión que las revisara, y las originadas durante la Revolución serían tratadas aparte, de manera especial; *c)* los delegados mexicanos aceptaron que el artículo 27 no podía ser aplicado de manera retroactiva, pero la doctrina de los “actos positivos” se mantendría en pie. Los norteamericanos, por su parte, simplemente se reservaron la opción de reclamar el pleno derecho sobre todas sus propiedades, sin hacer caso de la doctrina de los “actos positivos”.

Los acuerdos suscritos en Bucareli no constituyeron técnicamente un tratado. No fueron presentados ante los congresos de los respectivos países y por tanto carecieron de validez internacional, y así lo hizo saber México a Washington cuando años después éste intentó fundar algunos de sus alegatos en el contenido de las minutas suscritas en 1923. Lo acordado fue más bien un “acuerdo de caballeros” que comprometía a Obregón, pero no necesariamente a sus sucesores. A pesar de ello, el presidente Harding otorgó su reconocimiento al gobierno de México el 31 de agosto de 1923, y nombró como su embajador a Charles B. Warren, uno de los dos delegados a las Conferencias de Bucareli.

El reconocimiento llegó justo a tiempo para Obregón pues poco después se inició la rebelión delahuertista. Siendo Obregón el gobernante reconocido, pudo comprar armas y municiones en Estados Unidos mientras que sus enemigos no. De la Huerta intentó inútilmente obtener el apoyo de Washington, y a cambio se comprometió a respetar íntegramente los intereses norteamericanos en México. A la vez, y dirigiéndose al público nacional, De la Huerta acusó a Obregón de traición a la patria por lo acordado en Bucareli, pero la desorganización en el campo delahuertista más el apoyo norteamericano al gobierno terminaron por asegurar la victoria de Obregón. Para 1924 el acomodamiento del gobierno obregonista con los intereses creados por los empresarios extranjeros era casi total. A pesar de lo oneroso de los términos del convenio De la Huerta-Lamont, en 1924 se iniciaron los pagos y las comisiones de reclamaciones se establecieron según lo acordado.

Contrariamente a lo esperado en Washington, el compromiso obregonista con Estados Unidos no tuvo tiempo de consolidarse, pues Calles volvió a insistir en modificar la posición predominante de los intereses económicos foráneos. Bien pronto Calles hizo ver a Estados Unidos que lo acordado por los representantes de su antecesor en 1923 no comprometía al nuevo gobierno. La reforma agraria aumentó su ritmo, se afectaron ciertas propiedades norteamericanas sin otorgar la indemnización convenida y la controversia petrolera volvió a reabrirse en toda su extensión.

Desde principios de 1925 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo empezó a elaborar una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. La embajada norteamericana conoció los proyectos y pronto advirtió al gobierno mexicano que no aceptaría ninguna disposición que lesionara los derechos adquiridos de sus empresas. A pesar de ello, en diciembre de 1925 y enero de 1926 aparecieron sendas leyes reglamentarias de los párrafos I y IV de ese artículo. El primero afectaba a aquellas empresas que, a pesar de las disposiciones existentes desde el siglo pasado, hubieran adquirido propiedades en una franja de cien kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras y cincuenta en las costas. Esta disposición ponía en peligro, entre otras, a propiedades ganaderas del influyente editor de periódicos William R. Hearst en Chihuahua, a las mineras y ganaderas del dueño de la compañía minera de Cananea, el coronel

Green, y a las empresas petroleras en Tamaulipas y Veracruz. Sin embargo, la más objetada fue la ley reglamentaria del párrafo IV relativa a los derechos petroleros. Según ésta, las empresas con derechos anteriores a 1917 debían cambiar sus títulos de propiedad absoluta por meras concesiones, las cuales tendrían una duración de cincuenta años. La doctrina de los actos positivos se reafirmó y se sujetó a una interpretación rigurosa.

En 1926 las relaciones entre México y los Estados Unidos fueron muy tensas: las empresas y el gobierno de Washington se negaron a aceptar y cumplir con lo dispuesto por la nueva legislación. La tensión aumentó al vencerse a principios de 1927 el plazo estipulado por la nueva ley petrolera para que se hiciera el canje de los antiguos títulos de propiedad por concesiones. Por si lo anterior no fuera suficiente, México y Estados Unidos chocaron en Nicaragua, donde cada uno apoyó a una facción distinta de las dos que se disputaban violentamente el poder. La crisis en la relación mexicano-norteamericana llegó a su clímax cuando el gobierno mexicano ordenó la ocupación militar de algunos campos petroleros a fin de impedir que las empresas en rebeldía continuaran sus operaciones. Si a este cuadro se le agrega el conflicto religioso que estaba en su fase de gran violencia, y que, sin ser un problema estrictamente internacional, sí movilizó a una parte de la opinión pública norteamericana contra Calles, es posible entonces imaginar que un choque armado entre ambas naciones no era remoto. Desde 1926 Washington estuvo considerando la posibilidad de tomar ciertas medidas contra Calles, como levantar el embargo de armas y permitir a sus enemigos adquirirlas.

El secretario de Estado, Frank B. Kellogg, acusó abiertamente en ese año de 1927 a Calles de fomentar la agitación política en Centroamérica y de tener relaciones estrechas con los bolcheviques. Se pensó entonces que la ruptura de relaciones entre los dos países era inminente y que posiblemente llevaría a Estados Unidos a emplear la fuerza para que México respetara los derechos de los extranjeros. Si finalmente la sangre no llegó al río fue, en buena medida, porque una corriente de opinión pública norteamericana que contaba con voceros en el Congreso se negó a secundar tal política. Este grupo pidió en cambio que el conflicto se solucionara mediante un arbitraje internacional, como lo propuso Calles. De entrada, el presidente norteamericano no aceptó el arbitraje, pero tampoco pudo llevar adelante sus planes agresivos pues la posición conciliadora de México les restaba legitimidad. Calles fortaleció su posición absteniéndose de tomar una acción definitiva en contra de las empresas que no habían cumplido la nueva ley.

En la segunda mitad de 1927 Coolidge decidió modificar su política mexicana. El primer paso fue reemplazar al embajador James Sheffield —que apoyaba la línea dura— con Dwight Morrow. Este último no era diplomático de carrera, sino un viejo conocido del presidente y socio del famoso financiero J.P. Morgan. Las instrucciones que Morrow recibió entonces fueron terminantes y claras: evitar la guerra con México sin ceder en los principios. Para lograr ambas cosas, el nuevo embajador decidió prescindir en buena medida tanto de las amenazas como de la argumentación jurídica usada hasta entonces. En cambio, prefirió tratar de llegar, mediante un contacto directo e informal, a un compromiso con Calles basado en concesiones mutuas. Para ello, Morrow procuró presentar sus demandas y soluciones en términos que parecieran compatibles con el interés nacional mexicano, tal y como éste era concebido por el gobierno. El primer triunfo de Morrow —y el más resonante— fue lograr la modificación de la ley petrolera sin chocar con Calles. En efecto, tras una plática entre el

embajador y el presidente el 8 de noviembre de 1927, Calles le hizo saber al poder judicial que sería muy conveniente que se declarara inconstitucional la ley justamente por su carácter retroactivo. Con gran celeridad, el día 17, la Suprema Corte atendió la sugerencia presidencial y dio un fallo en este sentido. Posteriormente, y con la participación directa de la embajada norteamericana, la ley fue modificada. En su nueva versión, los derechos adquiridos por los petroleros antes de 1917 fueron reconocidos de manera absoluta, desapareciendo el límite de cincuenta años. Por su parte, Morrow aceptó la doctrina de los actos positivos, aunque definida de tal modo que prácticamente todos los terrenos controlados por las empresas antes de 1917 podían quedar incluidos. La embajada también aceptó —contra los deseos de las empresas— que los títulos de propiedad fueran cambiados por concesiones confirmativas, a sabiendas de que tal cambio era puramente formal. El Departamento de Estado aprobó plenamente lo hecho por Morrow, y en un comunicado de prensa del 28 de marzo de 1928 anunció oficialmente que daba por concluido el conflicto e informó a los petroleros que no estaba dispuesto a presionar más a México. No teniendo otra solución, las compañías aceptaron la nueva ley y empezaron a presentar sus solicitudes de concesiones confirmatorias.

Morrow argumentó ante Calles sobre la conveniencia económica de detener la reforma agraria. En este punto nuevamente tuvo éxito, pues, como ya se señaló antes, Calles se fue mostrando cada vez menos entusiasmado con la idea de destruir el latifundio. El embajador traía también entre sus planes una modificación de la política anticlerical que tanto había disgustado a ciertos sectores de la opinión pública norteamericana y ofreció discretamente sus buenos oficios como mediador, mismos que le fueron aceptados, contribuyendo en cierta medida a poner fin a la rebelión cristera. Irónicamente, el único punto en el cual el antiguo socio de J.P. Morgan no tuvo éxito fue en el que más le interesaba directamente: la reanudación del pago de la deuda externa.

Ya desde 1925, Alberto J. Pani, secretario de Hacienda, había vuelto a ponerse en contacto con el Comité Internacional de Banqueros para renegociar los términos de la deuda, pues era evidente que México no estaba en posibilidad de cumplir con los compromisos del acuerdo De la Huerta-Lamont de 1922. En virtud de las nuevas negociaciones —concluidas el 23 de octubre de 1925— se logró separar del convenio la deuda ferroviaria y devolver ciertos ferrocarriles a sus antiguos propietarios. El monto de la deuda disminuyó de 1 451 a 998 millones de pesos. A pesar de ello, en 1927 México tuvo que volver a suspender los pagos. Morrow logró entonces que el gobierno mexicano aceptara que un grupo de expertos financieros norteamericanos estudiara su situación económica, y que con base en tal estudio le recomendara términos realistas para reanudar el pago a sus acreedores externos. El resultado de este estudio aconsejó desviar al pago de la deuda parte de los recursos que se estaban canalizando a gastos de infraestructura y de tipo social. El 25 de julio de 1930 el nuevo secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, firmó un tercer acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros en los términos propuestos por el estudio, y el monto de la deuda volvió a disminuir por haberse aceptado cancelar una buena parte de los intereses vencidos desde 1914. La nueva suma a pagar fue de poco más de 600 millones de pesos, es decir, menos de la mitad de lo que se había firmado en 1922. Claro que esta disminución era relativa, pues, aunque separada, aún quedaba la deuda ferroviaria por un monto de 510 millones de pesos. En cualquier caso, el nuevo convenio tampoco pudo ser puesto en práctica, pues los gastos ocasionados por

la rebelión escobarista de 1929, aunados a los efectos de la Gran Depresión que se inició al final de ese año y que para 1931 ya había causado una baja considerable en las exportaciones mexicanas, impidieron que el gobierno mexicano contara con los recursos para cumplir con los términos del arreglo. Morrow ya no logró que el presidente Ortiz Rubio aceptara recortar más gastos de índole social para destinarlos a cubrir sus compromisos con el exterior. Sin embargo, como para entonces México ya no era el único país que no pagaba su deuda sino que la crisis mundial había hecho que muchos otros estuvieran en circunstancias similares, el efecto político de la moratoria fue mínimo.

Al terminar el gobierno de Calles en 1928 ya no quedaba ninguna política que amenazara los intereses de los Estados Unidos o de alguna otra potencia. Los pendientes —la deuda, las reclamaciones por daños causados en el pasado por la lucha civil o las expropiaciones agrícolas— eran problemas menores comparados con los choques del pasado. Parecía que el grupo gobernante había desistido de una vez por todas de su proyecto original de arrancar de manos de los extranjeros los enclaves económicos. Carranza, Obregón y Calles, cada cual a su manera, habían tratado de disminuir la influencia norteamericana, pero no habían contado con la fuerza interna suficiente ni con la coyuntura internacional adecuada para enfrentarse a las presiones externas en el momento crítico. Por otra parte, esas presiones externas, sin que se niegue su importancia, no explican totalmente el abandono de la política nacionalista. La línea conservadora sobre el problema agrario y obrero que siguió el grupo de Agua Prieta contribuyó también a este resultado. El cambio, claro, no se reflejó en el discurso oficial, que continuó enarbolando banderas radicales y nacionalistas, pues la legitimidad de esta demanda no había sido negada.

### El cardenismo

La creación del PNR no evitó las pugnas entre los miembros de la elite política al plantearse la sucesión presidencial, pero disminuyeron en su intensidad y en sus formas. En efecto, en la sucesión de Abelardo Rodríguez, el general Calles, factótum de la vida política de la época, deseaba preservar el patrón ya establecido, es decir, impedir que la presidencia quedara en manos de alguien que pudiera lograr la independencia necesaria para prescindir del apoyo del “jefe máximo”. Por tanto, no veía mal la designación de un general que careciera de bases militares propias, lo que, además, evitaría la aparición de rivalidades y tensiones entre los que si las tenían. Es posible que, en un principio, Calles favoreciera la candidatura del entonces presidente del PNR, el general Manuel Pérez Treviño. Como sea, esta posibilidad encontró oposición dentro de ciertos cuadros intermedios del partido. Aparentemente, el grupo campesino, recién organizado en la Confederación Campesina Mexicana, pudo ejercer suficiente presión para que el “jefe máximo” aceptara la aparición como precandidato del joven general Lázaro Cárdenas, que era precisamente uno de los cinco generales más importantes en ese entonces, que se mostraba enteramente deferente frente a Calles, bajo cuyo mando directo había servido en el pasado, y que además contaba con una cierta base de poder local en Michoacán y entre los grupos políticos organizados.

Lázaro Cárdenas se había unido a las fuerzas constitucionalistas en Michoacán en 1913,

cuando contaba 18 años de edad. A todo lo largo del tumultuoso periodo de los años veinte se mantuvo leal a Obregón y a Calles, fue nombrado jefe de operaciones en Veracruz y Michoacán, y posteriormente gobernador de este estado. Para 1930 se encontraba ya en el centro del poder al ser nombrado presidente del PNR, y como tal sirvió lealmente a Pascual Ortiz Rubio, incluso cuando éste chocó con Calles. En 1933 ocupó la Secretaría de Guerra.

Tras una breve precampaña de cardenistas y pereztreviñistas, Calles se decidió por el general de Michoacán y el resto de la elite política aceptó el hecho. Pérez Treviño volvió al PNR y se hizo cargo de coordinar la campaña de quien fuera su rival. La disciplina frente a las decisiones de quien controlara al partido, en ese momento Calles, ya empezaba a institucionalizarse en el partido del gobierno. Al ser nombrado candidato del PNR en ese mismo año, Cárdenas tenía una reputación de hombre honesto y progresista, reputación que se había afianzado cuando, como gobernador de Michoacán y contraviniendo los deseos de Calles, había continuado con el reparto agrario. Al iniciarse la década de los treinta Cárdenas constituía el ala progresista de la elite militar en que se apoyaba Calles; los generales Amaro y Almazán se encontraban en el otro extremo. La visión del mundo político de Calles era más cercana a la de Amaro y Almazán que a la de Cárdenas, pero por su carrera y edad Cárdenas pareció ser el que, ya en la presidencia, menos posibilidades tendría de intentar romper con Calles. De todas maneras, el “jefe máximo” ordenó en 1933 al presidente Abelardo Rodríguez preparar una plataforma política —el llamado Plan Sexenal— a cuyos lineamientos se tendría que sujetar el candidato del PNR. El plan se elaboró y se presentó posteriormente a una comisión del partido para su adopción como programa oficial del mismo, pero la inquietud y descontento de ciertos cuadros políticos marginados por un Calles cada vez más conservador, en particular entre los líderes de las corrientes agraristas, afloró entonces y el proyecto fue sometido a una crítica severa. La comisión terminó por introducir modificaciones sustantivas, dándole un tono radical, de manera que el plan acabó por ser un instrumento que limitaba la libertad de maniobra de los elementos conservadores del partido más que la de Cárdenas. En su campaña presidencial —que por su vigor contrastó con las anteriores—, Cárdenas se ciñó a los lineamientos del plan.

La campaña presidencial y las elecciones de 1934 se desarrollaron sin incidentes. La oposición fue poco importante, se mantuvo dentro del marco electoral y se aglutinó alrededor del general Antonio Villarreal —representante de una corriente de izquierda— y del coronel Adalberto Tejeda, también a la izquierda del candidato oficial. Una vez en la presidencia, Cárdenas tuvo que aceptar un gabinete en el que predominaban los elementos más ligados a Calles que al propio jefe del ejecutivo, tal y como había sido el caso de los gobiernos anteriores. Rodolfo Calles, hijo del general, fue secretario de Comunicaciones y Obras Públicas; la Secretaría de Guerra quedó en manos del general Pablo Quiroga, otro callista, lo mismo que la Hacienda con Narciso Bassols. Otros incondicionales de Calles fueron Aarón Sáenz, nombrado jefe del Departamento del Distrito Federal, Juan de Dios Bojórquez secretario de Gobernación y el general Matías Ramos presidente del PNR. En realidad, el único ministro que desde un principio se pudo considerar enteramente cardenista y que tenía una trayectoria muy notable como representante del ala radical era el general Francisco J. Múgica, coterráneo de Cárdenas, que ocupó la Secretaría de la Economía. Otros miembros del gabinete, menos cercanos a Calles y por ende más a Cárdenas, fueron Ignacio García Téllez, secretario de Educa-

ción, y Emilio Portes Gil, de Relaciones Exteriores. Como era lógico, en los gobiernos estatales así como en el Congreso también dominaba el callismo.

A pesar de la difícil posición en que se encontraba, el nuevo presidente desde el inicio empezó a tomar ciertas medidas políticas que contravenían las directrices callistas. La más importante consistió en alentar a los grupos obreros que se encontraban en proceso de reorganización a hacer uso extensivo del derecho de huelga para mejorar su posición y, sobre todo, expandir su presencia en la sociedad. El movimiento obrero, especialmente el dirigido por Vicente Lombardo Toledano, tomó rápidamente un carácter más militante que antes. El nuevo presidente también alentó a los grupos de campesinos organizados a continuar el proceso de construcción de una gran organización de masas, a sabiendas de que el costo de este proceso era seguir adelante con la reforma agraria en vez de cancelarla, como era el deseo de Calles.

Además de la movilización sindical —que en 1935 alcanzó proporciones no conocidas hasta entonces, particularmente en la capital del país— y en menor grado de la campesina, los elementos del círculo dirigente se encontraron molestos e intranquilos porque Cárdenas afectó directamente los intereses de varios de sus miembros más conspicuos. Así, por ejemplo, Abelardo Rodríguez tuvo que aceptar la clausura de centros de juego que él controlaba, el general José María Tapia fue privado de jugosas concesiones oficiales, y Amaro, en su calidad de director de educación militar, fue censurado a raíz de una denuncia hecha por alumnos de la Escuela Superior de Guerra. Al finalizar el mes de mayo de 1935 la situación llegó a un punto crítico. En una entrevista celebrada entre el general Calles y un grupo de legisladores encabezados por el senador Ezequiel Padilla, que todos los diarios del país publicaron el 11 de junio, el “jefe máximo” se refirió al “maratón de radicalismo” por el que atravesaba el país, y lo atribuyó a las ambiciones desmesuradas de los líderes obreros. Y aunque mencionó la vieja amistad que le unía con Cárdenas, a nadie escapó que la declaración constituía una severa crítica al presidente y que ponía a éste ante una disyuntiva: o eliminaba a Calles y a su grupo de la escena política con todo el riesgo que ello entrañaba, o renunciaba a toda pretensión de independencia y se exponía a seguir el humillante camino de su antecesor Pascual Ortiz Rubio: la renuncia. Mientras una verdadera caravana de líderes políticos se presentó ante Calles para expresarle su apoyo, el presidente se decidió por el primer camino. Para ello contó con la ayuda de las organizaciones obreras y campesinas. Lombardo se lanzó abiertamente contra Calles y formó el Comité Nacional de Defensa Proletaria en apoyo de Cárdenas. El presidente logró también que algunos líderes locales de gran influencia, como los generales Juan Andrew Almazán y Saturnino Cedillo, o Emilio Portes Gil, se unieran a él. En última instancia, la lealtad del ejército era el factor determinante y por eso Cárdenas actuó con rapidez y forzó a todos los generales con mando de tropa a manifestarle su apoyo explícito e incondicional. La prontitud con que Cárdenas contestó el reto que le lanzó Calles y su grupo fue decisiva. La crisis precipitada por las declaraciones del “jefe máximo” el día 11 terminó cuando el 18 Calles tomó un avión para Sinaloa, de donde partió más tarde hacia Estados Unidos. Calles permaneció en Los Ángeles unos meses, pero en septiembre, a pesar de los consejos de Abelardo Rodríguez, decidió volver a México. Para entonces Cárdenas se encontraba ya en completo dominio de la situación y no le permitió llevar adelante su proyecto de recuperar el gran poder informal que alguna vez tuvo. El antiguo caudillo, junto con Morones, no tardó en ser consignado ante la Procuraduría General acusado de estar preparando un movimiento arma-

do contra el gobierno. La investigación no llegó a efectuarse, pero fue evidente para todos que el maximato había concluido. En abril de 1936, y sin previo aviso, Calles fue trasladado de su rancho Santa Bárbara al puerto aéreo y expulsado del país. Esta vez su salida fue definitiva, y por el resto del sexenio de Cárdenas residiría en la ciudad de San Diego, en Estados Unidos.

A la crisis de junio de 1935 siguió una amplia reorganización del partido y del gobierno a fin de eliminar a los callistas irreductibles. El gabinete fue reorganizado. Entre los cambios más importantes se encontraron el del secretario de Guerra, cargo que recayó en el general Andrés Figueroa; Silvano Barba González fue nombrado secretario de Gobernación, el general Saturnino Cedillo de Agricultura, y el general Sánchez Tapia de Economía. Emilio Portes Gil fue sustituido por el general Eduardo Hay en la Secretaría de Relaciones Exteriores y pasó a ocupar la presidencia del PNR; el general Múgica quedó en la Secretaría de Comunicaciones. Entre el secretario de Gobernación, el de Guerra y el presidente del partido, eliminaron a los elementos anticardenistas que se encontraban en las legislaturas nacional y locales, en los gobiernos estatales y en los diversos cuerpos del ejército. El general Amaro fue enteramente marginado. El dominio que por tres lustros había ejercido sobre la política nacional la “dinastía sonorensis” había concluido. Igualmente desapareció la dualidad de centros de poder inaugurada en 1929: el presidente volvió a ser el verdadero eje del proceso político, pero reforzado por las organizaciones sindicales y campesinas. La reforma agraria y el apoyo a las demandas obreras se acentuaron y, a cambio, obreros y campesinos se afirmaron como la nueva base del gobierno cardenista y del régimen en general.

La crisis política no concluyó con la salida de Calles: algunos de los líderes que originalmente habían apoyado al presidente no mostraron la adecuada aceptación a sus políticas y posición y no tardaron en ser retirados del centro del escenario. Tal fue el caso de Portes Gil, que en su calidad de presidente del PNR no sólo eliminó a los elementos callistas sino que pretendió hacer del partido una fuente propia de poder. Para agosto de 1936 se vio obligado a renunciar y dejar su lugar a un cardenista puro. La política agraria radical de Cárdenas terminó por producir un distanciamiento con Saturnino Cedillo, cuya posición en política agraria era más bien conservadora. En agosto de 1937, y a raíz de un conflicto entre Cedillo y los estudiantes de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, el cacique potosino debió abandonar el gabinete y no tardó en acercarse a otros elementos militares para intentar un golpe contra Cárdenas. Cedillo contaba en San Luis Potosí con una fuerza agrarista de cierta importancia pero insuficiente para enfrentarse abiertamente con el ejército. A fines de 1937 el gobierno central retiró a Cedillo los aviones de combate estacionados en su estado a la vez que estacionó ahí tropas leales. El siguiente paso fue ordenar a Cedillo que volviera al servicio activo y asumiera el mando de la jefatura de operaciones en Michoacán, entidad cardenista por excelencia. Ante la disyuntiva de perder su base regional de poder o desafiar a Cárdenas prematuramente, Cedillo optó por esto último y el 15 de mayo de 1938 la legislatura de San Luis Potosí aprobó un decreto desconociendo al gobierno central. La resistencia fue inútil: en unas pocas semanas —y con un mínimo de violencia— el núcleo de la fuerza cedillista había sido neutralizado por las tropas federales. Algunas bandas rebeldes se mantuvieron activas hasta principios de 1939, cuando Cedillo casi solo encontró la muerte en un choque con un destacamento federal que lo buscaba.

Fue en el periodo comprendido entre la segunda mitad de 1935 y principios de 1938

cuando el programa cardenista pudo desarrollarse plenamente y transformar la geografía social y política de México. El proceso histórico se aceleró y la Revolución llegó a su punto culminante. Por fin la reforma agraria se aplicó sistemáticamente y a fondo. Grandes áreas cultivadas pasaron de los terratenientes a los campesinos. El movimiento obrero creció al amparo del gobierno. Este programa trajo como resultado un apoyo popular considerable que se canalizó a través de dos nuevas e importantes instituciones: la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). La creación de la CNC puede verse en parte no sólo como una forma de captar el apoyo campesino, sino también como un intento por evitar que el poder de la CTM creciera más allá de lo conveniente, es decir, que se convirtiera en una central única de obreros y campesinos. Lo perdido por la CTM, lo ganó el presidente. Por otro lado, las dos grandes organizaciones de masas sirvieron como elementos para neutralizar el poder del ejército, no sólo por su presencia misma en el mapa político sino porque ambas iniciaron la creación de milicias rurales y obreras. Ya en la ceremonia del día del ejército, en abril de 1938, Cárdenas había advertido de la posibilidad de un movimiento militar en su contra, y el primero de mayo de ese año desfilaron por las calles de la capital de la república miles de miembros de las incipientes milicias de los trabajadores, desarmados pero uniformados y en formación militar. El presidente pudo declarar entonces que si elementos reaccionarios intentaban una rebelión, tendrían que enfrentar no sólo a las tropas leales sino a las fuerzas irregulares. En realidad, los obreros nunca recibieron armas, aunque sí los agraristas, pero su preparación y armamento nunca llegó a compararse con los del ejército regular. De cualquier modo constituyeron una fuerza que los opositores de Cárdenas debieron de tomar en cuenta.

El apoyo a los obreros, la reforma agraria, la creación de las organizaciones populares, el énfasis en una educación de corte socialista basada en el materialismo histórico, y el apoyo del gobierno a los republicanos en la guerra civil española, entre otros factores, contribuyeron a dar por primera vez sentido social y político sustantivo al movimiento revolucionario. Desde la perspectiva cardenista, el proceso de modernización de México se haría teniendo como base la creación de nuevas comunidades agrarias, más un complejo industrial descentralizado, subordinado a las necesidades de aquéllas, y que de preferencia debería tomar la forma de cooperativas. Exactamente cómo se construiría y funcionaría este sistema económico nunca fue aclarado, y el proyecto mismo, de no ser por la reforma agraria, nunca llegó muy lejos. Al terminar el cardenismo las reformas mismas terminaron por ser aprovechadas por los gobiernos posteriores para construir un sistema más acorde con los lineamientos del capitalismo ortodoxo, o, de plano, fueron eliminadas. Las posibilidades de este "socialismo mexicano", que pretendía constituirse en una cuarta vía, distinta del capitalismo ortodoxo, del socialismo soviético y del fascismo, fueron pocas. A partir de la expropiación petrolera de 1938 fuertes presiones internas y externas terminaron por anular el proyecto y llevaron a Cárdenas a dar marcha atrás sin que los sectores populares, base de su régimen, pudieran percatarse de ello y menos aún impedirlo, pues carecían de la independencia necesaria para ello. Las ganancias a corto plazo para los obreros y campesinos a partir de 1935 fueron muchas, pero se lograron más como concesión desde arriba que como producto de presiones y demandas de sus organizaciones, que por eso mismo no pretendieron actuar con independencia del poder ejecutivo. Cuando la política cardenista se vio forzada a virar hacia una posición más moderada, la

participación de los grupos organizados estaba ya mediatizada y controlada por el nuevo partido oficial: el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Con la eliminación de Calles, el PNR dejó de ser un instrumento limitador de la fuerza del presidente para convertirse en su gran apoyo. Pero dada la nueva relación entre masas y dirigentes, fue natural que el partido creado por Calles se transformara para adaptarse a esta nueva realidad. El sector obrero fue el primero en incorporarse plenamente al partido; lo hizo en 1936 y bajo la dirección de la CTM. La idea original fue la de crear un frente popular, como existían ya en otros países, y de esta manera combatir tanto a la reacción interna como a la externa, es decir, al fascismo. El PNR sería parte de este frente en el que participarían todas las fuerzas progresistas. Pero en diciembre de 1937 el presidente hizo a un lado este proyecto y propuso en cambio la sustitución del PNR por un nuevo partido. En 1938, poco después de la expropiación petrolera, nació el Partido de la Revolución Mexicana. El nuevo partido se organizó con una base corporativa, formada por los sectores en que oficialmente Cárdenas apoyaba su política: el obrero, compuesto por la CTM y otros sindicatos independientes; el campesino, cuyo representante exclusivo sería la CNC en proceso de organización; el sector popular, compuesto principal, aunque no exclusivamente, por los miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE); y el militar. Quedó fuera el sector empresarial nacional, con quien se tenía un problema ideológico pero al que se organizó por fuera para complementar la naturaleza corporativista del régimen. En efecto, las organizaciones patronales, en particular las confederaciones de industriales y de comerciantes, fueron declaradas órganos de representación del sector empresarial ante los organismos oficiales.

La inclusión del ejército en el partido tuvo por objeto neutralizar a una importante corriente anticardenista que estaba formándose en su interior. Dentro del PRM el ejército se encontraría unido a otros tres sectores cuya lealtad a Cárdenas estaba probada, y en cierto sentido neutralizado. Esta presencia del ejército dentro del partido duró poco. Concluido el periodo cardenista, y con él las posibilidades de un levantamiento militar, este sector dejó de existir al finalizar 1940. En el futuro los militares interesados en actividades políticas sólo podrían afiliarse individualmente al partido a través del sector popular. En la nueva organización partidaria el nombramiento de candidatos quedó a cargo de cada sector: el número de candidatos asignados a cada uno dependería de una constante negociación interna. A diferencia de los otros tres sectores, el militar no participaba en la elección de candidatos locales y estatales. Las dificultades dentro y entre los sectores se resolverían por el Comité Ejecutivo Nacional. En la práctica, todas las decisiones importantes del partido pasaron por la oficina del presidente de la república.

La creación del PRM fue un paso más en la eliminación del poder de los caciques locales y en favor de la centralización y del predominio presidencial. La organización por sectores, al desligar el proceso político del factor territorial, dificultó la manipulación de la maquinaria del partido por los hombres fuertes locales. La poca independencia que el PRM dejó a los estados se dividió entre los gobernadores y los líderes sectoriales locales. La lealtad de estos últimos tuvo que orientarse en buena parte hacia los dirigentes nacionales de su sector y no hacia los gobernadores. La formación del PRM fue parte de un proceso de reconstrucción del centralismo perdido en 1910.

En los documentos de principios del nuevo partido, el énfasis en la reconciliación, pro-

pio del PNR del maximato, debió dar paso a una concepción basada en el principio de la lucha de clase, por un lado, y del papel central del gobierno en el proceso económico y social, por el otro. El elemento conciliatorio entre las clases no desapareció del todo, pero se aceptó formalmente que el proceso de desarrollo en México se daba dentro de un marco clasista y que los antagonismos entre las clases se podían controlar y conducir pacíficamente pero no eliminar.

Fue en 1938 cuando la política de masas del cardenismo encontró su límite, y el factor externo fue el catalizador. En marzo de 1938 —tras un conflicto que se había venido prolongando desde 1936 a propósito de un contrato colectivo de trabajo— el presidente Cárdenas decidió expropiar la industria petrolera. Tomó esta decisión por considerar, y no sin razón, que la situación internacional le era favorable, ya que el ataque de Alemania, Italia y Japón al orden heredado por la Paz de Versalles hacía muy difícil que Estados Unidos respondiera con violencia al nacionalismo mexicano. Por otro lado, la situación interna también era adecuada por el apoyo que la presidencia tenía en ese momento entre los sectores populares. Los cálculos de Cárdenas fueron acertados en la medida en que los gobiernos de los países afectados no intervinieron militarmente en México, pero éstos —que tenían casi un monopolio mundial en la producción y venta del petróleo— lograron desatar una fuerte presión económica y política cuya magnitud sobrepasó un tanto los cálculos originales de Cárdenas. México no sólo perdió sus mercados petroleros tradicionales en el exterior, sino que el gobierno norteamericano suspendió las compras de plata mexicana a un precio preferencial y se afectó así a uno de los renglones de exportación más importantes del país. La presión económica no quedó confinada al petróleo y la plata, sino que aumentó al negarse a México solicitudes de crédito hechas a instituciones norteamericanas públicas y privadas. A las presiones económicas se añadieron otras políticas, pues Washington no dejó de insistir ni un momento en una compensación inmediata y adecuada a los intereses afectados por las expropiaciones petrolera y agraria, así como en el pago de otras deudas pendientes. México, que no contaba con los recursos necesarios, insistió en que indemnizaría a los afectados pero en sus propios términos, pues sostuvo que el derecho internacional no requería un pago inmediato y en efectivo. Las repetidas demandas norteamericanas para obligar a México a llegar a un acuerdo con los intereses expropiados —Washington deseaba el retorno de las empresas o el pago inmediato y a precios del mercado— y las críticas implícitas en ellas al programa cardenista, combinadas con una crisis económica agudizada por la baja de la exportación, contribuyeron a crear una atmósfera que las fuerzas anticardenistas aprovecharon para fomentar los ataques al presidente y sus políticas. Tras esfuerzos considerables, México logró capear la crisis externa, pero ya no fue posible evitar que la vitalidad del cardenismo se viera afectada negativamente.

Las presiones internas contra Cárdenas provinieron tanto de fuerzas de la coalición revolucionaria como de los elementos derechistas más tradicionales. Estos últimos promovieron una propaganda que alcanzó tonos histéricos, pero no constituyeron un obstáculo insuperable para el gobierno. Elementos representativos de estas fuerzas fueron el Partido Acción Nacional (PAN) (formado en 1939), organizaciones abiertamente anticomunistas de clase media, y la Unión Nacional Sinarquista. Como ya se advirtió, en el ejército había una fuerte corriente anticardenista y una oposición particularmente aguda contra Lombardo Toledano y la CTM, en quienes los militares veían un poder que disminuía el suyo y que podía ser un factor que repitiera en México la lucha entre trabajadores y militares profesionales que había ocurrido en

España. Cuando Cedillo se levantó en armas ya había establecido contactos con otros generales anticardenistas. La acción prematura de Cedillo y su rápida derrota aplazó los intentos por repetir la experiencia delahuertista o escobarista, pero no los clausuró. En octubre de 1938 se formó el Frente Constitucional Democrático, que agrupó a una serie de generales fuera del servicio activo pero activamente anticomunistas que dirigieron sus ataques básicamente contra Lombardo Toledano pero indirectamente contra el presidente. En diciembre de ese año el general Manuel Pérez Treviño pidió su baja como protesta contra la política cardenista y de inmediato dio forma al Partido Revolucionario Anticomunista. La Unión Nacional de Veteranos de la Revolución también tomó una posición crítica del proyecto cardenista.

Paralelamente a las manifestaciones de descontento señaladas, se inició la lucha dentro del partido por la sucesión presidencial. Estaban en juego esta vez no sólo las ambiciones personales de ciertos líderes y grupos, sino la orientación misma de la Revolución: determinar si iba o no a continuar el proyecto de transformación social en el siguiente sexenio. Para fines de 1938 había un gran número de precandidatos a la designación del PRM, entre ellos Manuel Ávila Camacho, Almazán, Múgica, Sánchez Tapia, Gildardo Magaña, Yocupicio e inclusive el embajador en Estados Unidos, Francisco Castillo Nájera, todos ellos generales. Pronto las grandes corrientes dentro del partido coagularon en torno a tres personajes: Ávila Camacho, Almazán y Múgica. Los dos primeros representaban corrientes de opinión distintas del cardenismo, si bien la de Ávila Camacho no era una oposición abierta y la de Almazán sí. Múgica, por el contrario, se comprometió a seguir adelante con el reformismo pero al final no logró atraer a su lado el apoyo necesario: aunque en un principio contó con el apoyo de la mayoría de las comunidades agrarias, no recibió el de la CTM. Ávila Camacho no consiguió al principio un respaldo fuerte del sector campesino, pero contó con la mayoría de los gobernadores y de los legisladores, es decir, de la clase política profesional. Almazán, por su parte, tenía un gran apoyo en el ejército y entre los elementos conservadores del partido. En febrero de 1939 Cárdenas, que tenía la última palabra, se pronunció por Ávila Camacho y la CTM le respaldó. La difícil coyuntura económica y política fue la que llevó a Cárdenas a respaldar a Ávila Camacho. Múgica y Almazán quedaron eliminados como candidatos. Públicamente el primero aceptó el hecho, pero no así el segundo, que inmediatamente abandonó el PRM y el servicio activo en el ejército para formar el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) e iniciar una activa campaña presidencial. La oposición de Almazán no fue desdeñable, particularmente en los centros urbanos.

El PRUN logró un apoyo importante, pero no exclusivo, de los sectores medios y las capas altas. El almanismo también contó con algunos elementos progresistas cuya ideología mal se avenía con el conservadurismo de su líder pero que en él encontraron la única solución a Cárdenas y Lombardo. Para satisfacer a una coalición tan heterogénea, Almazán llevó a cabo una campaña activa pero ambigua ideológicamente. Tanto o más importante que este apoyo civil fue la gran simpatía del ejército, que provino no tanto de los generales y jefes en servicio activo —que se encontraban comprometidos con Cárdenas y Ávila Camacho—, sino de los oficiales y aun de la tropa: esta situación era exactamente la opuesta a la que se presentó en 1935, cuando Cárdenas se enfrentó a Calles. Almazán trató de captar la simpatía o al menos la neutralidad del gobierno norteamericano, pues tal elemento era necesario si, como sospechaba, al final iba a acudir más a las armas que a las urnas. En esto fracasó. El gobierno nor-

teamericano consideró que Ávila Camacho era lo suficientemente moderado para permitir un arreglo de los asuntos pendientes con México y garantizar a la vez un futuro más compatible con sus intereses sin volver a provocar la violencia y la desorganización que implicaba darle el respaldo a Almazán. Por otro lado, desde el punto de vista de Washington, el almazanismo estaba demasiado a la derecha, y entre sus partidarios se contaba un grupo importante de tendencias fascistas, lo que era inaceptable en función del panorama internacional. En realidad, a los norteamericanos les llegó a preocupar tanto como a Cárdenas la posibilidad de que Almazán recurriera a la rebelión si el resultado oficial de los comicios no le era favorable, pues en Washington no deseaban el regreso a la inestabilidad, y menos si propiciaba el fascismo.

En las elecciones de 1940 la violencia se desató: los choques entre grupos cardenistas y avilacamachistas por un lado, y partidarios de Almazán por otro, menudearon. En la capital de la república se informó de quince muertos y más de un centenar de heridos, en su mayoría almazanistas. Cuando los resultados oficiales se dieron a conocer, a Ávila Camacho se le adjudicaron más de 2.25 millones de votos mientras que a Almazán se le reconocieron únicamente 128 000 y al tercer candidato, Sánchez Tapia, apenas 14 000. No es sorprendente que los almazanistas consideraran que tales resultados no correspondían, ni de lejos, a la realidad, y que Cárdenas y Ávila Camacho les estaban arrebatando una victoria ganada en las urnas. Almazán salió entonces para La Habana prometiendo volver. Los rumores sobre la inminencia de una rebelión circularon por todas partes, pero al final no hubo el levantamiento anunciado y todo se redujo a unas cuantas acciones de pequeñas bandas armadas, especialmente en el norte. El líder del movimiento nunca cumplió la promesa hecha a sus partidarios de enfrentar al régimen en el campo de la guerra. Para entonces Almazán contaba ya con una considerable fortuna personal y tenía mucho que perder en caso de que el resultado del enfrentamiento le fuera adverso. Sin mayores dificultades Ávila Camacho tomó posesión de su cargo en diciembre de 1940.

### La economía del cardenismo

El desarrollo económico durante el gobierno del presidente Cárdenas se caracterizó, además de la reforma agraria y la crisis de las exportaciones de 1938, por la reafirmación de tendencias del periodo anterior en cuanto a la industrialización y a la creación de instituciones oficiales de apoyo a este proceso. Cuando Cárdenas llegó a la presidencia las repercusiones negativas para la economía mexicana de la Gran Depresión se habían superado. El comercio exterior se reanimó. Las exportaciones llegaron en 1932 a su punto más bajo: 96.5 millones de dólares, pero en 1935 la cifra había ascendido a 208 millones: se había más que duplicado, aunque sin llegar a alcanzar los niveles anteriores a la crisis mundial. Luego, y como resultado directo e indirecto de la expropiación petrolera, las exportaciones volvieron a declinar. El nuevo descenso de las exportaciones —de 247 millones de dólares en 1937 se pasó a 177 en 1940— no fue ya de la magnitud del provocado por la Gran Depresión, pero sí lo suficientemente importante para llevar a México a una crisis, que se acentuó por una huida de capital.

Al iniciarse los años treinta todo parecía indicar que el latifundismo sobreviviría. Sin embargo, Cárdenas alteró radicalmente la estructura de la propiedad rural con la expropiación

de casi dieciocho millones de hectáreas, en su mayoría de tierras ya en cultivo. Las expropiaciones dejaron en manos de los ejidatarios zonas tan productivas como la algodónera de la Laguna en el norte, las plantaciones de henequén en el sur o las tierras de regadío del Valle del Yaqui en el noroeste. En 1930 las propiedades ejidales constituían apenas el 13% de las tierras cultivables de México; para 1940 este porcentaje ascendía a 47% y casi la mitad de la población rural tenía acceso a tierras ejidales. El número de trabajadores agrícolas todavía ligados a la economía de la hacienda era ya de menos de un millón. En 1940 los ejidatarios tenían alrededor de siete millones de hectáreas cultivadas, mientras que los propietarios privados sólo 6.8 millones. La dualidad del agro mexicano quedó establecida en ese momento. El 37.6% del presupuesto federal estuvo destinado a gastos de carácter económico y la mayor parte se dedicó a irrigación. Entre 1934 y 1940 el Estado llevó el riego a una superficie de 118 000 hectáreas.

La tendencia que venía desde antes de la Revolución y en virtud de la cual la proporción correspondiente a las actividades industriales y a los servicios tendía a aumentar en relación con las actividades agropecuarias en la composición del producto interno bruto se acentuó: en 1940 las actividades primarias contribuyeron a su formación con apenas 23%. Esta baja se debió tanto a un rápido desarrollo industrial como al lento crecimiento de la producción agrícola. En la agricultura, la producción de los principales productos agrícolas destinados al consumo interno —maíz, frijol, trigo y arroz— aumentó, en tanto que los cultivos exportables —henequén, algodón o café— disminuyeron o se estancaron; únicamente el tabaco creció de manera significativa. Este declive de la agricultura de exportación, aunado al de las ventas de petróleo y plata, perjudicó a la balanza de pagos, factor que, unido a otros, provocó la crisis económica de final del sexenio.

El acontecimiento más espectacular en el campo industrial durante el régimen de Cárdenas fue, desde luego, la expropiación petrolera. Cuando ésta se llevó a cabo la producción de hidrocarburos, que desde 1922 había descendido rápidamente, estaba experimentando un aumento modesto debido a la explotación de los depósitos de Poza Rica, recién descubiertos. Hasta ese momento la participación directa del gobierno en la producción petrolera era mínima, pues se había reducido al abastecimiento de los ferrocarriles. En marzo de 1938 el cuadro cambió totalmente. De pronto, y sin ninguna preparación, el gobierno debió hacerse cargo de toda la industria del petróleo. Contó, es verdad, con la colaboración del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), cuyos miembros reemplazaron a los técnicos extranjeros, pero la nueva tarea le resultó difícil tanto por la improvisación a que dio lugar como por la fricción entre la empresa y los obreros cuando estos últimos pretendieron que se les entregara la industria para su manejo y administración. Sólo a partir de fines de la década de los cuarenta pudo normalizarse la actividad petrolera, pues únicamente entonces se contó con el personal, los recursos y el mercado adecuados para una nueva etapa de expansión.

La expropiación petrolera trajo consigo muchos problemas. En primer lugar, algunos de los mercados extranjeros tradicionales del combustible mexicano se perdieron total o parcialmente. Si finalmente PEMEX llegó a superar sus dificultades se debió en buena parte a que un mercado interno en ascenso terminó por suplir al exterior. En 1937 el 39% de la producción se consumía ya internamente, pero a fines de la siguiente década el mercado nacional absorbía alrededor del 90% debido al rápido crecimiento económico del país y a la escasez de otras

fuentes importantes de energía. En los primeros años PEMEX debió enfrentar un boicot internacional en materia de equipo y de ciertos productos químicos necesarios para la refinación. Un modesto cuadro de técnicos, hijos de la reforma educativa iniciada en los años veinte, la adquisición de cierto material petrolero en los países del Eje, y lo anticuado del complejo industrial petrolero, permitieron que la industria saliera adelante. Con la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial el boicot petrolero contra México disminuyó notablemente y la industria petrolera nacionalizada siguió entonces la política de vender en el mercado interno a precios subsidiados bajos, con el fin de promover el desarrollo de la industria y la agricultura. PEMEX, a pesar de la corrupción y de las deficiencias de administración, llegaría a convertirse en la empresa más importante de México y una de las mayores de América Latina.

La minería se recuperó con bastante rapidez de la crisis mundial, pero la reducción de las compras norteamericanas de plata la afectó, y el valor real de la producción minera en 1940 fue menor que en 1930. A mediados de los años veinte los productos minerales representaban el 43% de toda la exportación; seguían el petróleo y los productos agrícolas. En 1940 el tanto por ciento de los minerales, principalmente oro y plata, era de 62%. Este sería el momento en que la producción minera habría de ser la más importante de las exportaciones mexicanas, un poco más importante aún que a fines del porfiriato. Pero cinco años después, en 1945, su contribución al conjunto de las exportaciones había descendido en más de la mitad y ya no volvería a recuperarse. Su lugar lo ocuparía la exportación de productos agrícolas y pecuarios.

La industria manufacturera continuó desarrollándose, aunque no rápidamente. En 1930 había contribuido con el 16.7% al valor de la actividad económica total; para 1940 la cifra había subido a 18%. El proceso de sustitución de importaciones, que sería el estímulo más importante para el crecimiento industrial, apenas iba a comenzar. Mientras que el número de obreros ocupados en esta actividad parece haber disminuido un tanto entre 1930 y 1940, el valor de la producción aumentó. Medida a precios de 1950, fue de 2 489 millones en 1930 y de 3 899 en 1940. Esto hace suponer que la productividad en la industria manufacturera aumentó considerablemente. Las incertidumbres políticas del cardenismo no parecen haber hecho mucha mella en este sector. La industria manufacturera orientada al mercado interno fue vista siempre de manera positiva, como lo indica el Plan Sexenal. Esta actitud, aunada a un encarecimiento de los bienes de consumo procedentes del exterior como consecuencia de un aumento en los aranceles, de la devaluación del peso, y del gasto deficitario del gobierno federal, se combinaron para crear una demanda favorable. En 1940 la capacidad no utilizada de la industria había disminuido y el ritmo de las nuevas inversiones se aceleró. La Segunda Guerra Mundial, al restringir aún más la oferta externa de bienes de consumo, originó un aumento del ritmo de producción interna. Ese aumento pudo efectuarse sin un incremento significativo en la inversión lo cual demuestra que la capacidad de la base industrial había crecido efectivamente en los años del cardenismo. ¿De dónde provino el capital invertido en el sector manufacturero durante esta época? Descontando la reinversión, parte fue de fuentes externas, pero no mucho, dado el clima de desconfianza sobre la naturaleza del proyecto cardenista, así que la otra parte debió provenir de fuentes internas, probablemente capital de los antiguos terratenientes y de la propia clase política.

La formación de instituciones financieras oficiales destinadas a promover el desarrollo económico continuó. El capital de la banca privada ascendía apenas a 404 millones de pesos en 1936, suma menor que la correspondiente a la década anterior y mucho menor que los recursos con que contaba ese sector antes de la Revolución. Este debilitamiento se explica como efecto de la Gran Depresión y, también, porque entre 1934 y 1935 desaparecieron casi todas las sucursales de los bancos extranjeros. Al Banco de México, que estuvo apoyando los programas del gobierno a través de aumentos constantes del circulante, se unieron otras instituciones oficiales de crédito para cubrir el vacío. De entre éstas destaca la Nacional Financiera (NAFINSA), creada en 1934, cuyo objetivo inicial, el administrar ciertos bienes raíces que los bancos privados habían transferido al gobierno como resultado de quiebras, fue rebasado pronto. NAFINSA empezó de inmediato a organizar el mercado de valores y a emitir sus propios bonos para allegarse recursos que financiaran proyectos de desarrollo agrícola o industrial. En 1940 la institución estaba lista para convertirse en el banco oficial de desarrollo a través del apoyo decidido a las actividades industriales. El Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas —creado en 1933— se encargó de financiar una serie de proyectos de construcción de caminos y obras de infraestructura al nivel estatal y municipal. En 1939 surgió el Banco Nacional de Comercio Exterior a fin de promover la exportación. Al Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado por Calles, se sumó el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1939 para hacer llegar el crédito a los grupos ejidales que no contaban con un respaldo económico adecuado que les garantizara préstamos, ya que no tenían propiedad absoluta de sus parcelas. En 1939 y 1940 más del 90% del crédito oficial a la agricultura se canalizó a través de esta institución.

En suma, puede decirse que al finalizar el gobierno del presidente Cárdenas las corrientes radicales que pretendían modificar sustancialmente la estrategia del desarrollo alejándose del modelo capitalista habían quedado exhaustas, estaban agotadas. Por otra parte, la reforma agraria y la expropiación petrolera habían eliminado algunas de las características del sistema económico heredado del porfiriato. La Segunda Guerra Mundial permitiría que se acelerara el ritmo de desarrollo económico tanto en el sector agrícola como en el industrial. La gran propiedad agrícola había sido seriamente afectada, aunque en el futuro se vería que su papel en la producción seguiría siendo el dominante. La huida de capital privado del sector agrícola a los servicios o a la industria disminuyó después de Cárdenas, al darse mayores garantías a la propiedad privada rural, pero ya no retornaría con el entusiasmo de antes de la Revolución.

### El nuevo agrarismo

Como se ha dicho, el Plan Sexenal surgió en parte del deseo de Calles de contar con un instrumento más para controlar la política del nuevo presidente. Sin embargo, los elementos más inquietos y radicales del PNR aprovecharon esta oportunidad para introducir cambios sustanciales, criticar la corrupción que había prevalecido entre los encargados de poner en práctica lo dispuesto por el artículo 27, y pedir que los peones acasillados, que hasta entonces habían quedado excluidos de los beneficios de la reforma agraria, fueran también dotados de tierra y agua. La versión final del Plan Sexenal señalaba que era indispensable llevar adelante la par-

celación del latifundio, respetar la pequeña propiedad, transformar la Comisión Nacional Agraria en un Departamento Agrario, suprimir las comisiones locales agrarias que tan poco efectivas habían resultado, y formar comisiones mixtas con representantes del gobierno local, del Departamento Agrario y de las organizaciones campesinas. Además, el presupuesto del nuevo Departamento debería duplicarse. Cárdenas, en su calidad de candidato, se comprometió con este proyecto y a resolver en lo fundamental el problema agrario. Cuando todavía el presidente Rodríguez estaba en el poder empezó a funcionar el nuevo Departamento Agrario y se expidió el primer Código Agrario, cuyas características principales fueron: *a)* simplificación de los procedimientos, *b)* inclusión de los peones acasillados entre los que tenían derecho a recibir dotación de tierra, y *c)* delimitación de la superficie considerada como pequeña propiedad inafectable a 150 hectáreas de riego o su equivalente.

Desde su discurso inaugural, en diciembre de 1934, Cárdenas dejó en claro que era su propósito apartarse de las tendencias conservadoras del pasado en relación con el problema agrario. La CCM, siguiendo el ejemplo de las organizaciones obreras, respaldó públicamente al presidente Cárdenas en su conflicto con Calles. Cuando el 22 de diciembre de 1935 Cárdenas expuso el origen de este problema, señaló como una causa la desaprobación de Calles a ciertas restituciones de tierras a las comunidades. En parte como origen y en parte como resultado de la nueva política agraria, el grupo campesino del PNR empezó a crecer. Un año más tarde, el PNR aseguró contar ya con unos cuatro millones y medio de miembros, de los cuales la mitad eran campesinos. No pasó mucho tiempo cuando se empezó a trabajar en la formación de una organización campesina nacional más fuerte y adecuada que la CCM, para que ocupara en relación a los campesinos una posición similar a la que la CTM tenía con los asalariados urbanos.

El 9 de julio de 1935 el presidente Cárdenas mismo, mediante un decreto, ordenó la creación de la Confederación Nacional Campesina como la gran central agraria. Señaló entonces que la falta de unidad política de los campesinos no se debía a la naturaleza misma de ese grupo sino a los intereses personales y egoístas de algunos líderes. Desde su perspectiva, esa falta de unidad de los campesinos estaba perjudicando el desarrollo del país y era la causa de que en muchas regiones el reparto agrario se hubiera detenido o marchara muy lentamente. Entre la aparición del decreto y la creación efectiva de la CNC pasarían tres años; mientras tanto la CCM, junto con la Liga de Comunidades Agrarias (LCA), continuó operando como el núcleo de apoyo político campesino organizado de Cárdenas. Al disponerse la formación de la CNC habían transcurrido quince años de intentos poco fructíferos por institucionalizar la participación política de los campesinos, iniciados con la creación del PNA. Finalmente, la gran organización nacional habría de surgir no de una iniciativa y esfuerzo de los campesinos mismos sino del gobierno. Pero justamente por ello, esta vez el proceso fue relativamente rápido y efectivo. De no haber existido la CNC, la movilización independiente y heterogénea de los campesinos habría sido más bien un peligro que una fuente de poder para la presidencia y el régimen.

La CNC se convertiría pronto en un organismo efectivo tanto para promover el reparto agrario como para canalizar el apoyo del sector campesino beneficiado por la reforma agraria al presidente Cárdenas y a sus sucesores. La organización también serviría de un buen medio para controlar las demandas y actividades de esos mismos grupos. Por otro lado, su falta de independencia en el origen dio como resultado que la CNC no pudiera oponerse a las directi-

vas presidenciales cuando éstas empezaron a ser contrarias a sus intereses. Como en el caso de los obreros, los resultados rápidos y favorables de la reforma agraria durante el cardenismo tendrían como contrapartida la limitación de las posibilidades de un desarrollo independiente en el futuro.

El primer programa adoptado por la CNC fue radical y más coherente que el de la LCA y la CCM; correspondía cabalmente a la política adoptada por el presidente Cárdenas. Según este programa, el fin último debía ser la socialización de la tierra. Era necesario que el ejido se convirtiera definitivamente en la unidad fundamental de la explotación agrícola: la tierra debía estar en manos de quien la trabajaba. Para llevar adelante estos propósitos, la nueva organización consideraba necesario establecer una estrecha cooperación con el gobierno y con otras organizaciones populares. En un principio se pensó en agrupar únicamente a los ejidatarios, excluyendo a pequeños propietarios y otros trabajadores agrícolas, pero esta exclusión desapareció poco tiempo después. Cuando el PNR se transformó en el PRM en 1938 fue todavía la CCM la que formó el sector agrario de este partido, pero al formarse la CNC ésta se hizo cargo del sector campesino dentro del partido. El que la nueva central campesina no empezara a funcionar hasta mediados de 1938, tres años después de que el presidente firmó el decreto que la creó, se explica en buena parte por las resistencias locales que se tuvieron que vencer, pues ciertos intereses se opusieron a su formación al percibir —correctamente— que con ello su poder disminuiría. La reunión constituyente de la CNC se celebró el 28 de agosto de 1938. Los trescientos representantes de las ligas agrarias y sindicatos campesinos que estuvieron presentes dijeron representar a casi tres millones de miembros. La CNC se definió como la única organización representativa de los campesinos. El profesor Graciano Sánchez, líder de la CCM —que se disolvió entonces—, fue designado secretario general de la nueva organización.

La CNC no acabó con las otras organizaciones campesinas, pero a la larga terminó por hacerlas a un lado. La Liga Úrsulo Galván de Veracruz no aceptó la idea de que la CNC se convirtiera en la representante única de los campesinos y se opuso desde posiciones de izquierda a la unificación bajo el ala del partido oficial. El Partido Comunista y otros grupos de izquierda intentaron preservar su presencia en el campo, pero no lo lograron de manera efectiva. De la parte conservadora del movimiento agrario surgió también una respuesta: la Unión Nacional Sinarquista (UNS), cuyos dirigentes estaban influidos por las corrientes conservadoras y fascistas de la época. La UNS se desarrolló en el centro del país, precisamente en aquellas zonas más influidas por las actividades cristeras y en donde el ejido había resultado pobre. La meta de la UNS era clara: acabar con el ejido transformándolo en pequeña propiedad. La propiedad privada de la tierra era la mejor defensa contra los movimientos comunistas. Cuando Almazán se presentó como candidato el movimiento sinarquista lo apoyó, y Almazán, por su parte, aceptó la conveniencia de convertir al ejidatario en pequeño propietario para “aumentar su productividad”. Algunos grupos campesinos se mantuvieron alejados de la CNC y continuaron adheridos a sindicatos obreros tales como la CROM, la CGOCM y la propia CTM, que los habían organizado antes.

A partir de 1935 la reforma agraria no sólo consistió en acelerar el reparto, sino que introdujo nuevas modalidades. A más de aumentarse el crédito y la ayuda técnica al ejido, se ensayaron nuevas formas con los grandes ejidos colectivos. Estos aparecieron en noviembre de 1936, cuando, tras una enconada lucha entre campesinos y propietarios, el presidente Cárde-

nas ordenó proceder al reparto de La Laguna. Era ésta una de las regiones más ricas del país gracias al cultivo del algodón, y a la vez contaba con uno de los movimientos campesinos más militantes y bajo la influencia del Partido Comunista. A fin de no mermar la producción la zona no se dividió en pequeños lotes individuales sino que se creó una organización comunal. En Yucatán ocurrió algo semejante. Entre 1936 y 1937, tras una gran agitación entre los trabajadores henequeneros, el presidente Cárdenas puso en sus manos casi el 80% de la tierra cultivable de la zona henequenera y parte de la maquinaria. Dada la naturaleza de la producción, el “Gran Ejido Henequenero” también se organizó con carácter colectivo. En Michoacán, las dos grandes haciendas de Dante Cusi, Lombardía y Nueva Italia, fueron objeto de una reorganización similar, y en 1938 les fueron entregadas a dos mil antiguos peones. Lo mismo sucedió en la región cañera de Morelos, donde se construyó con fondos oficiales el ingenio de Zacatepec, cuya explotación quedó a cargo de una cooperativa obrero-campesina. Estas situaciones se repitieron en El Mante (Tamaulipas), en Los Mochis (Sinaloa) y en otros lugares.

Cuando a partir de 1938 se inició la agitación por la sucesión presidencial algunas ligas agrarias hicieron pública su preferencia por el general Múgica y muy pocas apoyaron inicialmente a Ávila Camacho. Pero una vez que Cárdenas definió su posición, la CNC en pleno apoyó a Ávila Camacho y abandonó a Múgica, a pesar de que éste se encontraba más comprometido con la reforma agraria. Unificada la CNC en su apoyo a Ávila Camacho, aseguró al gobierno el respaldo de las fuerzas campesinas cuando el grupo almazanista amenazaba con una nueva lucha civil.

Ávila Camacho, como candidato, tuvo que aceptar la continuación del reparto agrario. En 1940 se elaboró un Segundo Plan Sexenal que le serviría de programa de gobierno. Fue elaborado por una comisión en que se encontraron representadas diferentes tendencias. Se admitió que el ejido, de preferencia el colectivo, sería la base de la economía agrícola, sin implicar la desaparición de la pequeña propiedad. El plan no sería ya puesto en práctica. Si bien el reparto agrario había de continuar, y en algunos momentos de manera acelerada, el ejido no llegaría a ser la base de la explotación agrícola como se había previsto, y la idea del ejido colectivo casi se abandonó. El poder judicial habría de ser muy benigno en su interpretación de la naturaleza de la pequeña propiedad agrícola y en proteger considerablemente las concentraciones de tierra en manos de particulares.

A fines de 1949 se introducirían importantes reformas al Código Agrario en favor de la llamada “pequeña propiedad”, en virtud de las cuales se habían de expedir certificados de inafectabilidad que impedirían la transformación de esos predios en ejidos. La idea de un México orientado principalmente hacia el campo y bajo un sistema que beneficiara sobre todo a la masa campesina, que evitara la explotación del campo por la ciudad, desapareció con el fin del régimen cardenista.

La reforma agraria durante la etapa cardenista fue el principio del fin de la hacienda y de toda una forma de vida rural cuyas raíces se remontan a la época colonial. Sin embargo, aunque profunda, esta reforma modernizó sólo parcialmente al campo mexicano. Grandes grupos permanecieron aún fuera de la economía del mercado o de las organizaciones políticas. En 1940 coexistía el ejido con la pequeña propiedad y la gran propiedad. Esta coexistencia se afirmó después de 1940, lo que dio seguridad a un sector empresarial importante que decidió volver a invertir en esa actividad.

Políticamente, la reforma agraria del cardenismo y su secuela fueron determinantes en la creación de un clima de estabilidad en el futuro. Entre 1915 y 1940 un millón y medio de familias que antes no poseían tierra, las recibieron. Esto significó que al fin del periodo casi la mitad de todas las personas que se encontraban dedicadas a actividades agrícolas poseían tierra, ya fuesen ejidales o privadas. Es verdad que la situación real de un número importante de campesinos no mejoró con la redistribución de la tierra; sin embargo, la posesión física de ésta parece haber modificado la percepción que ellos mismos tenían de su posición dentro de la sociedad y dejaron de sentirse enajenados —o al menos no en el grado que se sentían hasta antes del cardenismo— del sistema político nacional. A cambio de la entrega de la tierra, los gobiernos revolucionarios eliminaron la causa más importante de inquietud en el campo y lograron el apoyo (aunque fuera sólo pasivo) de los grandes núcleos campesinos. Los ejidatarios en general, y su brazo armado en particular, los cuerpos de defensa rurales, constituyeron un soporte sólido del *statu quo* en el campo mexicano. A pesar de que objetivamente muchos ejidatarios se encontraron en una situación de marginalidad, el hecho de usufructuar una parcela tendió a impedir su identificación con corrientes opositoras.

### La Confederación de Trabajadores Mexicanos

Durante el cardenismo volvió a fortalecerse la unión del movimiento obrero organizado y el grupo gobernante. El lugar dominante que la CROM había dejado pasó a ser ocupado por la central creada a instancias de Cárdenas: la Confederación de Trabajadores de México. La unión entre la CTM y el presidente fue más firme que la que existió antes entre Obregón y Calles por un lado y la CROM por otro. El apoyo de Cárdenas al movimiento obrero fue grande porque sus planes de transformación social eran más radicales y decididos que los de sus antecesores y necesitaban de un apoyo más amplio para vencer las resistencias. En el primer Plan Sexenal se reconocía la lucha de clases como un fenómeno inherente al sistema de producción en México. El gobierno revolucionario —se dijo— debería promover la sindicalización y fortalecimiento de la clase obrera. Casi inmediatamente después de la toma de posesión de Cárdenas se desató una ola de huelgas. Es cierto que desde 1934 se había notado un número mayor de huelgas, que pasaron de 13 en 1933 a 202; pero en 1935 llegaron a 642. El nuevo gobierno no promovió directamente esos paros, pero éstos sí fueron producto indirecto de sus pronunciamientos. Los conflictos más importantes en estos primeros meses de 1935 fueron el de los tranviarios, el de la fábrica de papel San Rafael y el de la compañía de teléfonos en la ciudad de México, a los que se sumó el de Mata Redonda, contra la Huasteca Petroleum Co., en Veracruz. En todos estos casos los intereses afectados fueron extranjeros.

Cuando el ex presidente Calles hizo su declaración del 11 de junio de 1935 en contra del nuevo movimiento obrero, la CGOCM y otras organizaciones —respondiendo de inmediato al llamado del sindicato de electricistas— formaron un Comité Nacional de Defensa Proletaria (CNDP). El momento era difícil. El CNDP acusó a Calles de traidor a la Revolución y de enemigo de la clase trabajadora. Los líderes del movimiento habían llegado así al punto en que no podían retroceder sin perderlo todo. El 14 de junio se publicó una declaración del presidente Cárdenas que justificaba la acción obrera y respondía indirectamente a Calles. La huelga,

dijo, era un arma legítima empleada para restablecer el equilibrio entre los factores de la producción; además, las acciones obreras del momento eran legales y acordes con el Plan Sexenal. La alianza entre Cárdenas y los obreros quedó sellada. Únicamente la CROM y la CGT, enfrascadas en una pugna con Lombardo Toledano, apoyaron a Calles y acusaron al CNDP de obedecer consignas comunistas extranjeras. Morones tuvo que abandonar el país en compañía del propio Calles.

Uno de los resultados del triunfo de Cárdenas fue que a fines de 1935 se empezara a trabajar en la formación de una gran central obrera que aumentara el apoyo al gobierno. En febrero de 1936 se reunió en la ciudad de México un Congreso de Unificación Nacional del movimiento obrero para decidir su línea de acción futura. Se acordó disolver la CGOCM y en su lugar surgió la CTM con Lombardo Toledano como secretario general. La nueva central quedó formada tanto por sindicatos nacionales como por federaciones regionales. La CROM y la CGT permanecieron al margen. En 1937 los mineros y electricistas abandonaron la CTM, pero sin romper con el gobierno. La fragmentación no continuó y la CTM se mantuvo como la organización obrera más importante. En febrero de 1938 sus dirigentes aseguraron contar con 3 594 organizaciones filiales que agrupaban a 945 913 individuos.

Al constituirse la CTM sus dirigentes declararon que su meta última sería la abolición del régimen capitalista. Pero a corto plazo —y siguiendo aquí también la senda trazada por la CROM y la CGOCM— no pretendían sino el cumplimiento del programa social de la Revolución. Como en el pasado, el elemento nacionalista tuvo prioridad sobre la lucha de clases: según la CTM, debía lograrse primero la independencia del país y sólo entonces proceder a cambiar el sistema social. La CTM se declaró opuesta a la colaboración con el Estado, pero, en el discurso mismo de clausura, Lombardo prometió el apoyo de la organización a todas las acciones revolucionarias de Cárdenas. En realidad, la CTM nunca dejó de colaborar con el gobierno. En 1936 y 1937, a raíz de los planes para la formación de un frente popular que incluiría a la CTM, la CNC, el PC y el PNR, Lombardo afirmó que tal alianza no debería concluir en la formación de un partido político. El frente no llegó a constituirse, pero el partido sí. Al reorganizarse en 1938 el PNR y convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana, la CTM y la CNC, así como la CROM y la CGT, pasaron a constituir sus secciones obrera y campesina. En menos de dos años pasaron de proporcionar una aparente colaboración coyuntural a ser el núcleo del partido oficial. A los cargos de entreguismo, Lombardo respondió que la política del gobierno y los intereses de la clase obrera eran coincidentes, pero que la colaboración con el gobierno estaba condicionada a la existencia de una efectiva política obrerista por parte de este último. La realidad sería otra: una vez que la CTM pasó a ser parte del PRM no pudo condicionar mucho su colaboración. La mantuvo a pesar de las variaciones de la política oficial.

La cooperación entre el movimiento obrero y el régimen se consolidó debido al apoyo efectivo que el presidente dio a muchas de sus demandas. Para Cárdenas, la organización de obreros y campesinos era un requisito para la transformación social del país. Él y sus colaboradores más cercanos decidieron rechazar el modelo de desarrollo implícito en la política de Carranza, Obregón y Calles, según el cual la meta era consolidar un sistema capitalista de corte más o menos clásico. Cárdenas proponía una línea de desarrollo diferente, aunque nunca llegó a delinear claramente su modelo. En el caso concreto del grupo obrero, el presidente se propuso poner en juego el poder del estado en favor de sus demandas, aunque manteniendo

siempre el control sobre el proceso conflictivo. No se propuso la eliminación de la empresa privada, pero sí que ésta dejara de ser el eje central del sistema económico. Se pretendía que una parte importante del producto fuera a parar al trabajo y no al capital, como había sido hasta entonces el caso. La formación de cooperativas en la agricultura y en la industria parece haber sido la otra solución a la empresa privada en el plan cardenista. Si los empresarios se rehusaban por cualquier motivo a aceptar la nueva situación, los trabajadores podían tomar directamente el control de sus establecimientos. Finalmente, se deseaba una industria al servicio del desarrollo rural y no al contrario.

La crisis de 1938 llevó al gobierno y al movimiento obrero en general a un cambio de posición. Como una forma de sortear la crisis, la dirección del movimiento decidió, por instrucciones de Cárdenas, pedir a sus agremiados una tregua en su lucha contra el capital, que permitiría unir todas las fuerzas nacionales en torno a Cárdenas para hacer frente a las graves presiones internacionales. Según esto, el antagonismo entre las clases no desaparecía: simplemente el choque se posponía debido a un conflicto de mayor envergadura. El llamado fue efectivo, y el número de huelgas disminuyó: de 576 en 1937 pasó a 319 en 1938. Fue entonces, justo cuando la CTM se adhirió al partido oficial, cuando la etapa más activa del movimiento obrero tocó a su fin. Teóricamente, el movimiento obrero hubiera podido responder en 1938 con una actitud más militante o abriendo un breve compás de espera para reanudar su ofensiva al concluir el momento crítico. En realidad esta posibilidad no existió, pues la independencia de las organizaciones laborales era mínima. Como en el pasado, el movimiento obrero continuaba siendo un actor secundario en el escenario político, y no pudo reaccionar cuando se decidió supeditar las demandas obreras y campesinas a las del grupo en el poder.

La actitud del partido comunista es de cierto interés y muestra su gran debilidad en el periodo de formación y consolidación de la nueva estructura de poder en México, estructura que el propio partido —teóricamente uno de los focos de acción independiente— contribuyó en alguna forma a crear. Durante la campaña presidencial de Cárdenas el PCM lo atacó. Negó que hubiera una diferencia significativa entre Calles y Cárdenas. A través de la Confederación Sindical Unitaria de México, el PCM trató en 1935 de formar un bloque sindical para luchar contra el nuevo gobierno. Cuando a mediados de año estalló el conflicto entre Cárdenas y Calles, la CSUM se unió al Comité Nacional de Defensa del Proletariado en apoyo a Cárdenas. El PCM anunció que colaboraría con las “masas cardenistas”, pero insistió en la necesidad de mantener la independencia de la clase obrera. Esta reserva del PCM se abandonó después de que el séptimo congreso de la Internacional Comunista apoyó la formación de frentes populares con los sectores más avanzados de las burguesías nacionales.

Las negociaciones preliminares a la formación del Frente Popular en 1936 provocaron enfrentamientos entre el PCM y la CTM. El PCM creó ese año un frente popular que la CTM se negó a reconocer. El frente no se consolidó. Lombardo insistió en que los elementos del PCM que se encontraban en la dirección de la CTM se sometieran a la disciplina de ésta o salieran de ella: el conflicto culminó con la expulsión de los líderes comunistas. Igual cosa ocurriría dentro del PNR en 1937, pero a mediados de año el PCM cambió bruscamente de actitud y aceptó colaborar casi incondicionalmente con la CTM y con el PNR bajo el lema “unidad a toda costa”. Admitió, además, que las diferencias anteriores se habían debido a errores del propio PCM. Este cambio tan radical tuvo su origen en el Komintern, que deseaba la formación de un verdade-

ro frente popular en México aun si el PCM no tuviera un papel dirigente dentro del mismo. Cuando el PNR se convirtió en el PRM, los comunistas le dieron su apoyo a pesar de no formar parte de él; más tarde apoyaron al candidato presidencial de ese partido: Ávila Camacho. Estas relaciones entre el PCM y el gobierno cambiaron una vez más en 1940, cuando Laborde fue destituido y Dionisio Encinas electo secretario general. La nueva dirección del PCM lanzó varias acusaciones contra Cárdenas por su condena del ataque soviético a Finlandia y, sobre todo, por la presencia de Trotsky en México. En ese momento las fuerzas conservadoras dentro del gobierno mexicano se fortificaban, y se decidió actuar contra los comunistas tomando como justificación su participación en el asesinato de Trotsky. El último día del gobierno de Cárdenas se efectuó un arresto masivo de dirigentes del PCM.

Resumiendo: si bien al iniciar su gobierno Cárdenas fue visto con hostilidad y recelo por los comunistas, éstos terminaron por unirse a las fuerzas que le apoyaron. En un primer momento trataron de obtener la dirección del movimiento sindical. Fracasaron, pero mantuvieron su apoyo al régimen no obstante haber quedado fuera de la gran coalición cardenista. Irónicamente, el mayor apoyo se dio cuando el cardenismo se movió hacia posiciones conservadoras. Finalmente, en 1940 y de manera un tanto imprevista, el PCM volvió a romper con Cárdenas. En buena medida estas variaciones de la dirección del partido obedecieron a razones externas y llegaron a desorientar aun a sus propios miembros.

La cooperación entre trabajo y capital, aceptada por el grueso del movimiento obrero mexicano a instancias de Cárdenas a partir de 1938, tuvo su contrapartida en la esfera internacional con la fundación de la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL) en septiembre de ese año. Lombardo, con el apoyo de Cárdenas, se convirtió en el secretario general de la CTAL. Siguiendo las tendencias dominantes en los movimientos de izquierda internacional, la CTAL se propuso lograr una amplia unión obrero-patronal en la América Latina para auxiliar al esfuerzo mundial en contra de las potencias del Eje. Lombardo también trató de usar a la CTAL para apoyar la expropiación petrolera mexicana, lo que no impidió al gobierno norteamericano dar cierto respaldo a la CTAL. Una vez que la guerra concluyó, la influencia de esta organización disminuyó notablemente.

La dependencia del movimiento obrero mexicano de las decisiones presidenciales durante el cardenismo se puede ver en la forma como algunos de los grandes conflictos del periodo fueron tratados. El conflicto petrolero constituye un ejemplo interesante. Con la creación de la CTM y del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, y con la negociación en 1936 de un contrato colectivo de trabajo, se abrió no sólo un capítulo de la lucha obrera sino otra etapa en el conflicto entre el gobierno y los petroleros. El conflicto laboral muy pronto se transformó en un intento de Cárdenas por obligar a las empresas a compartir tanto sus utilidades como su administración con el STPRM. La ley petrolera de 1926, modificada en 1929, había cerrado las posibilidades de una reforma petrolera pero el conflicto obrero abrió una nueva posibilidad. Cuando Cárdenas intervino en 1937 para evitar la huelga con la que amenazaba el STPRM, el conflicto, de hecho, se transformó en uno entre el gobierno y las empresas, quedando el problema obrero más como una excusa que como el motivo central. Una vez que la industria fue nacionalizada en marzo de 1938, los líderes del STPRM, apoyándose en declaraciones de Cárdenas y en el precedente de la expropiación de los ferrocarriles, pretendieron tomar el control directo de la industria. El gobierno se negó entonces a dejar

una actividad tan estratégica en sus manos y el sindicato amenazó con una huelga, pero terminó por aceptar la decisión oficial.

Otro ejemplo del control gubernamental sobre las demandas obreras lo constituye el caso de la minería. En febrero de 1937 el Sindicato de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana (STMMRM) anunció su intención de declarar una serie de huelgas contra la American Smelting and Refining Company (ASARCO) para obligarle a firmar un contrato colectivo que uniformara las condiciones de trabajo en las diferentes plantas de la empresa. La ASARCO no cedió. En octubre el presidente Cárdenas consideró que, como en el caso del petróleo, la actividad minera era vital para la economía mexicana y no convenía una huelga general en esa rama. El presidente y las autoridades del trabajo trataron de que las partes en conflicto llegaran a un acuerdo, pero fue inútil. En 1938 el STMMRM decidió ir a la huelga, pero una nueva intervención presidencial lo impidió. Desde el punto de vista del gobierno la crisis producida por la expropiación petrolera hacía más inconveniente que nunca un paro minero que afectaría aún más las exportaciones. El sindicato fue presionado para sacrificar sus intereses particulares en beneficio de los generales y tuvo que aceptar un acuerdo definitivo con la ASARCO en términos poco ventajosos.

Los ejemplos anteriores no significan que siempre los intereses de los trabajadores estuvieran subordinados a los del gobierno. Por ejemplo, el presidente aceptó ampliar los derechos de los burócratas a pesar de que tal medida hacía más vulnerable a la administración pública. Numerosos conflictos menores fueron resueltos en favor de los trabajadores. El conflicto en la industria textil —uno de los más largos en la historia mexicana, pues se prolongó cuatro años— concluyó con la intervención del gobierno en favor de los trabajadores, que sólo así pudieron vencer la resistencia de las empresas. El problema planteado por la gran huelga en la región lagunera en 1936, en que participaron la CTM y otras organizaciones obreras, también se resolvió con la expropiación en favor de los trabajadores de la mayor parte de la tierra cultivable de esa rica zona.

A pesar del apoyo oficial los obreros fueron víctimas en varias ocasiones de ataques violentos de parte de los patrones y de las autoridades locales. Pero, en general, puede decirse que las ventajas económicas a corto plazo obtenidas por los trabajadores —que fueron espectaculares— no hubieran sido posibles si éstos hubieran tenido que atenerse a su propia fuerza y enfrentarse a un gobierno central hostil. Tanto Cárdenas como los obreros dependieron unos de otros para la realización de sus fines inmediatos en un medio en que las fuerzas hostiles eran considerables. En esta relación el presidente tuvo siempre la última palabra: el movimiento obrero era el dependiente. A cambio de esta mejoría, la CTM y el movimiento obrero en general se convirtieron en un instrumento que ayudó a Cárdenas lo mismo a desembarazarse de Calles que a minar la posición de la industria extranjera y a consolidar la institucionalización del sistema surgido de la Revolución.

La búsqueda de una estrategia de desarrollo distinta del capitalismo tradicional, así como la coyuntura internacional, fueron otros tantos elementos que facilitaron la sujeción del movimiento obrero a la autoridad del presidente. Esta relación se institucionalizó y desde entonces fortaleció a los sucesores de Cárdenas. A corto plazo, el resultado de la política cardenista fue favorable a los intereses de los trabajadores, pero a la larga estorbaría su acción independiente convirtiéndoles en sostenedores del *statu quo*. La intención de Cárdenas fue permitir

que la clase obrera se organizara y llegara a defenderse por sí misma frente al capital, pero, en la medida en que la organización que tuvo lugar bajo el cardenismo no fue sólo el producto de la fuerza y lucha de los grupos obreros, éstos carecieron de la conciencia necesaria para sacudirse la tutela oficial cuando ella dejó de concordar con sus intereses.

### La crisis petrolera

Cuando Cárdenas llegó al poder, la eliminación o limitación del capital extranjero en el sistema productivo nacional, que parecía un capítulo cerrado, volvió a cobrar actualidad. No se planteó, como en el pasado inmediato, la disyuntiva de una lucha antiimperialista o una reforma a la organización social interna, sino emplear a la segunda como arma contra la primera y atacar al unísono los dos remanentes más notables del antiguo régimen: los enclaves extranjeros y el latifundio. Fue esta decisión lo que permitió que el intento no terminara en una nueva frustración. No se puede negar que también ciertos factores externos enteramente fortuitos pusieron a Cárdenas en una situación más ventajosa que la de sus predecesores. En primer lugar, desde principios de los años treinta el gobierno norteamericano había empezado a reconsiderar su política latinoamericana. Las constantes intervenciones en el Caribe habían conseguido, al menos en teoría, impedir que los desórdenes en la región sirvieran de excusa a las potencias extracontinentales para actuar por propia cuenta en una zona que era parte de la seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, desde el fin de la Primera Guerra Mundial tal amenaza había dejado de existir y el costo de las intervenciones, en términos económicos y políticos, había aumentado, como lo demostró la intervención de Nicaragua (1926-1933). Esta revisión de las políticas de Estados Unidos en América Latina empezó en 1927, cuando Washington decidió que no era conveniente que los problemas pendientes con México fueran resueltos de nuevo mediante el uso de la fuerza, sino por la negociación. El nuevo presidente, Herbert Hoover, hizo más explícita esta política cuando en 1928, habiendo triunfado en las elecciones, hizo un viaje de buena voluntad por diez países latinoamericanos. Sería, sin embargo, la administración demócrata de Franklin D. Roosevelt la que habría de concretar el cambio con la llamada política de la "Buena Vecindad". Fue entonces cuando Estados Unidos suscribió los acuerdos interamericanos de 1933 y 1936, comprometiéndose a renunciar al uso unilateral de la fuerza. La llamada Enmienda Platt, que había dado a los norteamericanos el derecho de intervenir en Cuba cuando se alterara el orden interno, se abrogó. Tal como Roosevelt lo definió, el objetivo de la "Buena Vecindad" no era sólo evitar el uso de la fuerza y de las presiones financieras en las relaciones interamericanas, sino crear un espíritu de verdadera cooperación entre los miembros del sistema.

Cuando los conflictos políticos en Europa y Asia se agudizaron a partir de la segunda mitad de los años treinta, la "Buena Vecindad" tomó un cariz relativamente diferente del original. No se trataba ya simplemente de evitar los problemas políticos y económicos que traían consigo las intervenciones militares, sino de aislar al continente de las influencias de Alemania, Italia y Japón. La influencia extracontinental volvió a ser un problema para la seguridad norteamericana. Pero esta vez Washington decidió que para hacer frente a la amenaza militar e ideológica en el Atlántico o el Pacífico debía reforzarse la solidaridad del sistema interame-

ricano. Por ello, las ofensas a los intereses privados norteamericanos en Latinoamérica, que antes hubieran provocado respuestas violentas, fueron tratadas de una manera más suave. Esto no quiere decir que no se ejercieran presiones contra los ofensores, pero no se llevaron tan lejos como en el pasado. La visión que tenía Washington del interés norteamericano en el hemisferio había cambiado en función de lo que sucedía en Europa y Asia. Ahora lo importante no era tanto la defensa de ciertos intereses económicos concretos, sino impedir que la influencia política norteamericana en este continente menguara ante las nuevas fuerzas internacionales. Y si para mantener esta influencia política era necesario sacrificar intereses económicos que antes se defendieran de manera intransigente, así se haría.

Bolivia primero, pero sobre todo México después, pusieron a prueba la decisión norteamericana de modificar sus prioridades y estrategias. En ambos casos el motivo fue la expropiación de intereses petroleros norteamericanos. La acción boliviana tuvo lugar primero y la reacción norteamericana se expresó con severas presiones económicas. La vulnerabilidad de Bolivia era muy grande y su gobierno tuvo que ceder, restituyendo los bienes incautados a la Standard Oil. En el caso de México las cosas fueron diferentes. Aquí también se aplicó una fuerte presión económica, pero una vez que México resistió con relativo buen éxito el asalto inicial y la guerra europea se materializó, Estados Unidos buscó la solución por la vía del compromiso.

Los primeros indicios de que los lineamientos del llamado "Acuerdo Morrow-Calles" de 1927-1928 podían ser alterados en contra de los petroleros se encuentran ya en el Plan Sexenal de 1934. El documento aceptaba que México no podía desarrollarse de manera autárquica, pero que debería establecer el predominio de los intereses nacionales sobre los extranjeros. Se hacía una referencia concreta a la necesidad de rescatar las riquezas del subsuelo de manos extranjeras y de fomentar su procesamiento dentro del país. Una vez en el poder, Cárdenas comenzó a traducir en realidades los postulados nacionalistas del plan. La reactivación de la reforma agraria que afectó propiedades agrícolas extranjeras se hizo sin la compensación respectiva. Se expropiaron extensiones importantes propiedad de norteamericanos en Chihuahua y Colima, y el problema se agudizó cuando se empezó a consolidar la expropiación del Valle del Yaqui, una zona irrigada y fértil que había sido desarrollada por colonos norteamericanos dos generaciones atrás. En repetidas ocasiones el embajador norteamericano, Josephus Daniels, pidió a Cárdenas que se dejaran de afectar esas propiedades por no constituir verdaderos latifundios. El presidente retardó el proceso, pero en 1937 autorizó esa y otras expropiaciones de propiedades norteamericanas en Baja California. En la correspondencia diplomática de estos años se menciona constantemente la demanda de compensación para los terratenientes afectados. Ese año de 1938, Washington reclamó a México el pago de 10.1 millones de dólares por concepto de tierras expropiadas. Esta cifra no incluía las pocas tierras tomadas antes de 1927, problema que estaba siendo tratado por la Comisión General de Reclamaciones. Cárdenas se comprometió en octubre de ese año a iniciar el pago con una suma no inferior al millón de dólares.

Fue el problema petrolero y no el agrario el que verdaderamente llevó a una nueva crisis las relaciones entre México y Estados Unidos. Como ya se ha visto, el problema no se planteó entonces en términos de modificaciones al status jurídico o fiscal de la industria, sino que se intentó ejercer presión a través del movimiento obrero organizado. El primer paso fue la de-

manda del STPRM a las empresas para firmar un contrato colectivo de trabajo. Las demandas originales, como era de esperar, fueron exageradas, y equivalían a un aumento de 65 millones de pesos anuales. Las empresas simplemente rechazaron la petición. Fue entonces cuando el gobierno intervino como mediador para impedir una huelga en mayo de 1937. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declaró que el conflicto era de orden económico, y de inmediato nombró una comisión que investigara la situación financiera de las empresas y decidiera si éstas podían o no satisfacer las peticiones obreras. La comisión se formó con los subsecretarios de Hacienda y de Economía y con el profesor Jesús Silva Herzog. Fue ésta la primera vez que el gobierno investigó directamente la situación de las compañías petroleras, y para entonces era claro que el enfrentamiento no era ya entre obreros y empresas sino entre estas últimas y el gobierno.

Para comprender cabalmente la atmósfera en que se desarrolló el conflicto es necesario tener en cuenta dos cosas. La primera es la existencia de una ley de expropiaciones aprobada en 1936, que permitía al gobierno tomar cualquier propiedad si el interés público así lo requería y sin tener que compensar al propietario inmediatamente sino dentro de un plazo máximo de diez años. Cuando la ley se aprobó la embajada norteamericana expresó su preocupación, pero el presidente aseguró al embajador Daniels que no era su intención expropiar sobre esa base alguna rama industrial controlada por el capital extranjero, como, por ejemplo, la minería o el petróleo. En segundo lugar, es necesario tener presente que el presidente Cárdenas se había manifestado ya en favor de una política salarial conforme a la cual los aumentos no deberían depender de la oferta y la demanda de mano de obra sino de la capacidad económica de cada empresa. Así pues, no importaba el hecho de que una industria pagase salarios relativamente altos: si su estado financiero le permitía aumentarlos aún más, debería hacerlo.

El informe del "comité de expertos" no estimó aceptables las demandas obreras originales, pero sí consideró que las empresas petroleras podían y debían conceder a sus trabajadores un aumento de doce millones de pesos más al año sobre la suma que habían ofrecido originalmente (catorce millones). El informe no se limitó a aclarar exclusivamente los aspectos económicos. Sus 2 700 cuartillas constituían una historia muy negativa del desarrollo de la industria petrolera en México. En esencia sostenía que desde un principio las necesidades del país y los intereses de los petroleros fueron antagónicos, habiendo predominado estos últimos a pesar de los esfuerzos de las administraciones revolucionarias. El documento en cuestión fue un reflejo fiel de la posición del gobierno cardenista frente al problema. Poco después de presentado, el presidente Cárdenas informó a su embajador en Washington que la solución del conflicto no podía ser otra que el aumento del control oficial sobre las actividades petroleras: en el futuro, salarios e impuestos se fijarían según el criterio oficial. Las compañías desde luego se manifestaron opuestas al dictamen e iniciaron una batalla legal que duró varios meses. El 1 de marzo de 1938 la Suprema Corte de Justicia ordenó a las compañías dar cumplimiento, a más tardar el día 7 de ese mes, a las condiciones establecidas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. La fase legal había terminado.

Las empresas habían estado ejerciendo ya presión sobre México. Desde fines de 1937 retiraron prácticamente todos sus depósitos bancarios, iniciando una crisis monetaria. La embajada de Estados Unidos y la legación de Inglaterra habían mostrado su preocupación ante el gobierno mexicano por el cariz que tomaba el conflicto, e insinuaron que sería convenien-

te para el gobierno llegar a un acuerdo con las empresas. Ante la falta de respuesta de Cárdenas, las autoridades norteamericanas fueron un poco más lejos: a principios de 1938 no renovaron el convenio anual establecido de tiempo atrás con México para la compra de plata. A partir de esa fecha el convenio tendría que ser revisado mensualmente. Se advertía así a Cárdenas que, de persistir en su política, podrían surgir en cualquier momento graves problemas de balanza de pagos. Mientras la controversia legal tenía lugar y las presiones económicas y diplomáticas se hacían sentir, los petroleros y el presidente siguieron negociando en busca de un acuerdo. Para las empresas el problema no consistía tanto en dilucidar si podían o no otorgar el aumento, sino en evitar el precedente que el procedimiento podía sentar dentro y fuera de México. Si cedían, dijeron, era sólo cosa de tiempo para que se enfrentaran a nuevas exigencias. La fecha límite del 7 de marzo pasó sin que las empresas acataran el fallo de la Suprema Corte. Consideraron poco probable que Cárdenas eligiera la expropiación como medio para resolver el *impasse*; pensaban que la medida más radical que podía tomar sería la de nombrar interventores dentro de las empresas y hacer efectivo el aumento en los salarios mientras las negociaciones seguían. Esta intervención, por su propia naturaleza, tendría que ser temporal, y tarde o temprano el gobierno retornaría la industria a los propietarios. En realidad, la posibilidad de una expropiación no fue considerada seriamente por los petroleros porque se pensó que México no tenía los recursos para hacer frente a la complejidad del proceso de producción y comercialización del petróleo.

En contraste, el presidente Cárdenas tuvo una visión más positiva de la capacidad técnica y comercial del país. El 8 de marzo de 1938 decidió que sí podía y debía expropiar a las empresas petroleras, ya entonces en abierta rebeldía. Según su propio testimonio, consideró que las posibilidades de buen éxito eran muchas. En primer lugar, la base social de apoyo del gobierno era mayor que la de sus antecesores. En segundo, la situación mundial impedía a Estados Unidos llevar muy lejos sus presiones en aras de la preservación de la solidaridad continental. Finalmente, la expropiación, según Cárdenas, daría a México "la gran oportunidad de liberarse de la presión política y económica que han ejercido en el país las empresas petroleras que explotaban, para su provecho, una de nuestras mayores riquezas como es el petróleo, y cuyas empresas han estorbado la realización del programa social señalado en la Constitución Política". El 9 de marzo se envió un memorándum a todas las representaciones de México en el extranjero notificándoles la posibilidad de la expropiación. El tono del documento era de gran optimismo, suponiendo que las dificultades económicas que acarrearía serían mínimas. A última hora las empresas petroleras accedieron a otorgar el aumento de salarios señalado por las autoridades laborales, pero condicionándolo a una rebaja en las prestaciones y a que el número de los empleados llamados de confianza, o sea los no sindicalizados, fuera de una proporción tal que permitiera a las empresas mantener el control de sus decisiones clave. La demanda fue rechazada por el presidente, y la noche del 18 de marzo de 1938, después de haber tenido una reunión con su gabinete, leyó por la radio un mensaje que nadie esperaba: se anunciaba la expropiación de los bienes de las dieciséis empresas petroleras que se habían negado a acatar el fallo de la Suprema Corte.

Pasada la sorpresa, la reacción de los intereses afectados y sus gobiernos fue mucho más fuerte de lo previsto. No se llegó a emplear ni la violencia directa ni a fomentar una rebelión porque se ponía en peligro la política continental de la "Buena Vecindad" y se abría la posi-

bilidad de una lucha civil que repitiera el caso de España. Sin embargo, sí se usó una amplia gama de presiones diplomáticas y económicas para obligar a México a dar marcha atrás. La posición oficial del gobierno mexicano se puede resumir así: la expropiación se había hecho dentro de la ley y México tenía la intención de indemnizar a los afectados, pero dentro del plazo de diez años señalado por la ley de expropiación de 1936. Además, era necesario hacer un avalúo de los bienes expropiados que requería de la cooperación de los afectados, pero si éstos se negaban a darla, entonces el gobierno mexicano procedería unilateralmente a hacer la valuación. La compensación no podía incluir el combustible aún en el subsuelo, puesto que el artículo 27 constitucional había revertido su propiedad a la nación desde 1917. En fin, la única manera de efectuar el pago sería con exportaciones de petróleo, pues México no contaba con divisas suficientes para hacer un pago en efectivo. La posición de los afectados fue obviamente la contraria. Para empezar, se negaron a aceptar la legalidad del acto expropiatorio, pues desde su perspectiva tal medida no obedecía a una necesidad de interés público sino a una maniobra política. En caso de que no se les restituyeran sus propiedades, las empresas demandarían una compensación inmediata y efectiva, y no en petróleo. Cualquier otra cosa no sería expropiación sino confiscación, es decir, una acción contraria a las normas del derecho internacional. Las compañías, desde luego, suponían que toda compensación debería incluir el combustible en el subsuelo, que era lo más valioso de sus propiedades. Por todos esos motivos se negaron siquiera a entrar en contacto con el gobierno para discutir el problema del pago y recurrieron, sin mucho convencimiento, a los tribunales mexicanos para exigir la anulación del decreto expropiatorio, a la vez que pidieron a sus gobiernos que no reconocieran la legalidad de la expropiación.

La posición del gobierno norteamericano difirió un tanto de las empresas y mostró ciertas inconsistencias. El presidente Roosevelt reconoció públicamente el derecho de México a expropiar las propiedades petroleras y en principio aceptó también que el pago fuese hecho sobre la base del valor de los bienes en la superficie sin incluir los depósitos del subsuelo. Sin embargo, el Departamento de Estado, que fue la institución que efectivamente determinó la política a seguir, no reconoció en ningún momento que la compensación pudiera diferirse por diez años como México insistía y exigió el pago inmediato. El Departamento tampoco aceptó que la compensación debiera incluir sólo el valor de los bienes en la superficie, y en general siguió la línea más dura dentro de los límites marcados por Roosevelt. Una tercera posición fue la del embajador norteamericano. Para Daniels, el interés nacional de su país exigía preservar a toda costa la solidaridad latinoamericana y por tanto no debían extremarse las presiones sobre Cárdenas. En su opinión, el camino debía ser el de obligar a las empresas petroleras a aceptar la solución propuesta por México, liquidar el caso cuanto antes, e impedir así que Alemania e Italia llegaran a aprovechar las fisuras que aparecerían en el sistema interamericano si el conflicto subsistía o se ahondaba. Según el embajador, la actitud que se tomara hacia México sería la prueba de fuego de la "Buena Vecindad" para el resto del grupo latinoamericano. No era aconsejable, por tanto, que la defensa de unos intereses particulares, que además se habían comportado de manera turbia en México, arruinara una política continental. Al final, la línea del Departamento de Estado tuvo que tomar en cuenta la opinión de Daniels pero sin seguirla. El secretario de Estado, Cordell Hull, decidió mostrar a los "comunistas en el gobierno mexicano" que debían respetar las normas del derecho internacional tradicio-

nal. El gobierno británico, por su parte, envió una dura serie de notas al mexicano, que llevaron a este último a suspender sus relaciones diplomáticas con Londres.

La presión de Washington a partir de marzo de 1938 se encaminó a que México tuviera un arreglo con las empresas que de alguna manera supusiera el retorno de éstas. Su origen fue doble: las grandes corporaciones afectadas y el Departamento de Estado. Aquéllas, en particular la Standard Oil de New Jersey y la Royal Dutch Shell, intentaron impedir que México adquiriera cualquier material para la industria recién nacionalizada así como cerrarle los mercados mundiales. Como complemento, desataron una campaña de propaganda para que la protección que pedían del gobierno norteamericano tuviera el apoyo de la opinión pública. Finalmente, quizá, las empresas alentaron los planes subversivos de los grupos anticardenistas, como el de Saturnino Cedillo, y el descontento de ciertos líderes del STPRM. Estas presiones fueron neutralizadas parcialmente por el gobierno mexicano. Por una parte, empresas petroleras independientes como la Eastern States Petroleum y la Davis and Co., ambas norteamericanas, decidieron desafiar a las grandes empresas y a su gobierno y vendieron el combustible mexicano en Europa. Esto fue posible porque los gobiernos de Alemania e Italia, y en menor medida el de Japón, empezaron a consumir combustible mexicano. El arma usada por México para romper parcialmente el boicot fueron los bajos precios y el hecho de que se aceptó parte del pago en especie. A pesar de ello, el boicot resultó bastante efectivo. En 1937 las exportaciones de petróleo, que equivalían al 18.2% de las exportaciones totales, alcanzaron la cifra de 24.9 millones de barriles, pero en 1938 bajaron a 14.5. Para 1939 lo peor había pasado. Sin embargo, la recuperación fue lenta y no fue sino hasta 1946 cuando se alcanzarían los niveles de producción de 1937. Esta lentitud se debió en buena parte a que desde 1940, y tras el inicio de las hostilidades en Europa, México perdió los mercados de los países del Eje. Sería el aumento constante de la demanda interna lo que absorbería finalmente la mayor parte de la producción de Petróleos Mexicanos.

La acción económica de las empresas expropiadas fue secundada por el Departamento de Estado a pesar de las protestas del embajador Daniels. Primero, se suspendieron las negociaciones sobre el tratado de comercio, que se suponía iba a beneficiar a México. Segundo, la suspensión de las compras de plata. Desde 1934 México había estado vendiendo plata a Estados Unidos por valor de treinta millones de dólares anuales. México continuó exportando plata después de 1938 pero en cantidades y a precios menores que antes. Si las ventas no se suspendieron totalmente como deseaban los intereses petroleros se debió a las gestiones de los propietarios norteamericanos de las minas de México. A pesar de ello las exportaciones en 1938 fueron 50% menores que las del año anterior; las de 1940 equivalieron a sólo un sexto. Al concluir el régimen cardenista volvieron a subir.

El Departamento de Estado cooperó también en el boicot a las exportaciones de petróleo mexicano. Fue inútil que el presidente Cárdenas hiciera ver a Estados Unidos que tal política le llevaría a buscar mercado en los países fascistas. Washington no sólo prohibió a sus dependencias gubernamentales consumir petróleo mexicano, sino que dio preferencia a las importaciones de Venezuela y de las colonias holandesas. En noviembre de 1939 se fijó una cuota al petróleo que podía ingresar a los Estados Unidos pagando sólo la mitad del impuesto normal. México quedó prácticamente excluido de esta cuota. Los esfuerzos del Departamento de Estado no pararon ahí. En varias ocasiones presionó a aquellos países que llegaron a adquirir

combustible mexicano, en particular a los del área del Caribe, logrando que se suspendieran pedidos subsecuentes. En Europa las presiones fueron más discretas, aunque en más de una ocasión Washington puso en aprietos a las compañías petroleras independientes que distribuían el petróleo mexicano en ese continente, además de que vetó varios créditos que el EXIM-BANK o la banca privada norteamericana pensaban otorgar al gobierno o a empresas mexicanas. El objetivo era mantener al gobierno del presidente Cárdenas en una situación económica crítica para obligarlo a buscar un arreglo favorable a las empresas petroleras, aunque no tan crítica como para poner en peligro su estabilidad y desatar la guerra civil.

Por algún tiempo pareció que el objetivo norteamericano se iba a conseguir. En 1939 las empresas empezaron a negociar con México los términos de un arreglo. Las pláticas entre Cárdenas y Donald R. Richberg, el abogado petrolero, se iniciaron con las dos partes en posiciones antagónicas. Mientras el presidente deseaba llegar a un acuerdo sobre la indemnización, Richberg sólo pedía sentar las bases para formar una nueva empresa o grupo de empresas que volvieran a explotar el petróleo mexicano, si bien asociadas ya con el gobierno mexicano. Después de una serie de consideraciones Cárdenas aceptó la idea de la nueva empresa pero al final del año dio marcha atrás al poner una condición inaceptable para los petroleros: el control quedaría en manos del gobierno mexicano. El *impasse* que siguió se rompió cuando el grupo Sinclair, apartándose de la línea adoptada por la Standard Oil y la Royal Dutch Shell, inició por su cuenta una larga negociación con el gobierno mexicano sobre la base de aceptar la expropiación a cambio de una indemnización satisfactoria. El 1 de mayo de 1940 se firmó el acuerdo entre el gobierno mexicano y el grupo Sinclair: México se comprometió a cubrir una suma que oscilaba entre trece y catorce millones de dólares, de los cuales ocho serían pagados en efectivo dentro de un plazo de tres años; el resto se pagaría con combustible. El grupo Sinclair, por su parte, aceptaba la legitimidad de la acción mexicana. Fue así como se resolvió la diferencia entre el gobierno mexicano y la empresa que representaba el 40% de la inversión petrolera norteamericana expropiada y el 15% de la total. La indemnización era elevada, y, aunque no se dijera, Sinclair recibió más de lo que valían sus instalaciones; es decir, se le compensó en parte por el petróleo aún no extraído. Pero México logró algo más importante, romper el frente petrolero, y el gobierno de Washington no tuvo ya una base tan firme para acusarle de negarse a solucionar el problema. Cárdenas pudo argumentar entonces que la Standard Oil y la Shell eran las intransigentes.

El arreglo final del conflicto petrolero, así como el de los otros problemas internacionales, o sea el pago de la deuda externa, la indemnización por las expropiaciones agrarias y las compensaciones por daños causados a los intereses extranjeros durante la Revolución, no se logró durante el régimen cardenista, pero las bases se pusieron entonces. Al iniciarse en 1939 la lucha por la sucesión presidencial, la embajada norteamericana pudo informar que cualquiera que fuese su resultado la etapa radical del proceso político mexicano había concluido: tanto Almazán como Ávila Camacho garantizaban el retorno a la "normalidad".

Los arreglos de los principales problemas entre México y Estados Unidos, meollo de la política exterior cardenista, se solucionaron con Ávila Camacho en 1941 y 1942. La guerra en Europa y la tensión americano-japonesa indujeron a Norteamérica a buscar la cooperación de México en la vigilancia de fronteras y costas, así como a lograr que los aviones americanos en vuelo a Panamá hicieran escala en México. Era necesario también asegurar el suministro de

ciertas materias primas. Todo ello requería la liquidación de los problemas pendientes. El llamado "Convenio del Buen Vecino" (*Good Neighbor Agreement*) entre México y Estados Unidos se firmó en noviembre 17 de 1941. Por él, los signatarios aceptaron que mediante el pago de cuarenta millones de dólares México liquidaría el conjunto de reclamaciones generales presentadas por Estados Unidos y también las especiales, es decir, las originadas durante la Revolución. A su vez, el gobierno norteamericano abrió a México un crédito por una suma igual que serviría para estabilizar su moneda. La adquisición de plata mexicana por parte del Departamento del Tesoro se reanudó con la compra de seis millones de onzas mensuales. Finalmente, Estados Unidos aceptó abrir otro crédito por veinte millones de dólares a fin de rehabilitar el sistema mexicano de transporte y lograr que la demanda americana de materias primas fuera surtida con eficacia. Quedaba por resolver el problema petrolero.

Ante la negativa de la Standard y la Shell de llegar a un acuerdo directo con México, Washington empezó a negociar con el gobierno de Ávila Camacho. A pesar de lo dicho por Roosevelt en 1938 de que la compensación sólo debería tomar en cuenta el valor de los bienes en la superficie, el Departamento de Estado negoció sobre bases diferentes. Según sus cálculos, hechos en 1941, el valor de los bienes en la superficie de la Standard y otras empresas menores norteamericanas aún no compensadas fluctuaba entre los 6 y 6.5 millones de dólares. Sin embargo, las cifras de base empleadas en sus comunicaciones con México oscilaron entre los 20 y los 108 millones de dólares. Tras largas negociaciones se llegó finalmente en 1941 a un acuerdo que preveía crear una comisión valuadora intergubernamental. Esta presentó sus recomendaciones el 17 de abril de 1942. La suma propuesta era de veinticuatro millones de dólares: un tercio sería pagado entonces y el resto dentro de los cinco años siguientes. El Departamento de Estado, como en el caso del arreglo Calles-Morrow, informó a las empresas que estaban en libertad de no aceptar los términos de la recomendación, pero que no se les iba a apoyar más. La guerra mundial, señaló Hull, le obligaba a no prolongar la controversia con México. La Standard Oil tardó más de un año en decidirse a aceptar las recomendaciones, pero lo hizo el 1 de octubre de 1943, aunque no sin antes lograr que México aumentara el monto de la indemnización de veinticuatro a treinta millones de dólares.

De estos hechos puede concluirse que el éxito de la política exterior cardenista fue espectacular aunque no total. Es verdad que pese a las presiones externas México pudo llevar adelante la reforma agraria y sostener la reforma petrolera, triunfos innegables si se les compara con los fracasos anteriores, pero la crisis económica producida por estas presiones no sólo impidió una reforma minera sino que fue un factor para disminuir el radicalismo del proyecto cardenista. Al concluir el régimen del presidente Cárdenas la posición de los grupos económicos extranjeros surgidos durante el porfiriato estaba muy debilitada. En 1940 la inversión directa extranjera había llegado a su punto mínimo. La norteamericana, que en 1910 se había calculado entre 745 y 1 230 millones de dólares, era de sólo 300. La mayor parte se encontraba en la minería y cantidades menores en servicios públicos y en el comercio. Con ciertas reservas es posible afirmar que el objetivo nacionalista de la Revolución casi se había alcanzado, en parte debido a las coyunturas internacionales pero sobre todo al apoyo interno logrado por las reformas políticas y sociales del cardenismo. México entró entonces en una nueva etapa de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones y ya no en la inversión externa.

