

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN HUMANIDADES, LÍNEA EN HISTORIA

*Planeación y ejecución de los presupuestos federales del
cardenismo*

IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS QUE PRESENTA

Lic. Mariana Loreli Reyes Arroyo

Director: Dr. Federico Lazarín Miranda

Comité de Seguimiento

Dra. Margarita Rosa Camarena Luhrs

Dra. Luz María Uhthoff López

Iztapalapa, Ciudad de México, marzo 2021

ÍNDICE

Agradecimientos	3
Introducción	5
1. Revolución Mexicana, economía y presupuestos (1924-1932).....	16
a. La Revolución Política de 1920 a 1924.....	18
b. Calles hacia la institucionalización de la Revolución. La distribución de los presupuestos federales, 1924-1928.....	29
c. La política económica de la crisis: el maximato y los presupuestos federales, 1928-1934.....	44
2. La Revolución es para quien la trabaja.....	59
a. Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana.....	60
b. Primer Plan Sexenal y proyecto de nación	72
3. Planeación y ejecución de los presupuestos federales del cardenismo.....	84
a. Política económica e instituciones.....	85
b. Planeación y ejecución de los presupuestos: gastos social, administrativo y económico.....	101
c. Los límites del cardenismo.....	111
Conclusiones.....	130
Fuentes y bibliografía.....	139

AGRADECIMIENTOS

En primera instancia me gustaría agradecer a la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa por haberme dado el privilegio de formarme profesionalmente y de permitirme ser parte de la *Casa abierta al tiempo*. Desde luego también le doy las gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme dotado de los recursos económicos necesarios para poder llevar a cabo esta investigación que espero contribuya con la creación de conocimiento útil para nuestra sociedad.

Agradezco el apoyo y dirección de mi asesor, el Dr. Federico Lazarín Miranda. También agradezco los comentarios y sugerencias de las Dras. Margarita Rosa Camarena Luhrs y Luz María Uhthoff López, pues enriquecieron el resultado y me enseñaron que el conocimiento se construye en equipo. De igual manera considero que sin el apoyo de las Dras. Martha Ortega Soto, Blanca García Gutiérrez y mis compañeros del Seminario de Investigación me habría sido más complicado hallar el rumbo de mis cavilaciones e ideas.

Estos dos años de investigación, de escritura, de corrección y hasta de frustración en algunas ocasiones tuve la dicha de no estar sola. Quizás un “gracias” sea insuficiente para demostrar toda mi gratitud y amor a mi familia, a mi esposo, Tíber, y a mis dos hijos, Emmanuel e Isabel. Les agradeceré siempre ser el motivo de mi alegría y mi motivación para salir adelante, en realidad con ustedes tres he encontrado mi armonía... Gracias también a mi hermana, ya que somos una misma.

Quisiera dejar constancia (sobre todo porque, como historiadora, me gustan los detalles) de que buena parte de esta tesis se escribió durante los difíciles momentos que nos dejó el confinamiento ocasionado por la crisis sanitaria de propagación de Covid-19. Muchos

de nosotros vivimos momentos de angustia, de desesperación y tristeza. Muchos también vimos partir a algunos de nuestros seres queridos de manera repentina... Aprendimos a vivir de manera diferente, en una “nueva normalidad” que nos arrebató el derecho de estar con buena parte de nuestra familia y amigos en un acto de amor y protección. A nosotros, los estudiantes, nos negó el contacto físico con nuestros amigos y maestros, tuvimos que aprender a tomar clase por medio de una computadora desde nuestro hogar, obligándonos a romper de tajo con la intimidad y privacidad se éste. Y, por si fuera poco, a muchos de nosotros nos ha tocado terminar con alguna etapa de nuestra vida de manera “virtual” privándonos del sentimiento de alegría y satisfacción... Deseo de todo corazón que tiempos mejores vengan para todos nosotros.

INTRODUCCIÓN

Esta Idónea Comunicación de Resultados (ICR) es el resultado dos años de investigación cuyo objeto de estudio fue la distribución de los presupuestos federales del cardenismo, para entender cómo pudo ser posible el reformismo social que caracterizó a este gobierno. Las investigaciones que versan sobre el cardenismo son tan numerosas que en verdad significó un reto intentar acercarme a cada una de ellas para poder encontrar algún punto vacío, algún espacio aun inexplorado en el cual pudiera echar a andar aquello que traía en mente: explicar que efectivamente se pueden dar las condiciones en nuestro país para que la distribución de la riqueza sea más equitativa por considerar que hubo periodos en nuestra historia en los que fue posible, siendo el cardenismo uno de ellos.

Sin lugar a dudas este pensamiento, que me llevó a echar a andar esta investigación, adolecía de cierta ingenuidad, la cual, en varias ocasiones, se tuvo que enfrentar a los hechos hallados en las fuentes, en los vestigios que nos quedan como memoria del pasado. Sin embargo, ello es lo bello y emocionante del quehacer histórico. Estudiar y escribir historia nos vuelve susceptibles a los cambios y sensibles a las reconsideraciones.

El interés por el estudio de la historia surge, en muchas ocasiones, como resultado de una interrogante que terminan en una reflexión, ¿por qué el mundo es como es?, ¿por qué funciona de esa manera?, en ese tránsito indagamos la forma en que las sociedades se establecen, se conforman, se construyen a sí mismas y nos resulta de particular interés comprender la manera en la que los hombres piensan y construyen su pensamiento, sus ideologías. Así formamos reflexiones que se convierten en interpretaciones que reflejan la manera en la que nosotros concebimos al mundo, con sus sociedades y su gente. Construimos explicaciones que favorecen nuestras inquietudes y que a su vez contribuyan con la

construcción misma del conocimiento. Así como la investigación histórica es un ir y venir del archivo, también es un ir y venir de pensamientos, inquietudes, problemas y respuestas.

El devenir histórico de la humanidad se puede analizar desde diversos ángulos, y cada uno de ellos ofrecerá una clave para su entendimiento de conjunto. Así tenemos las historias culturales, sociales, políticas, económicas, intelectuales, de los conceptos, trasatlánticas, etc., el único límite que conoce el quehacer histórico es el de nuestra propia creatividad. En ese sentido, la presente investigación tiene el enfoque de la historia económica, la cual parte del estudio de las condiciones materiales que permiten la consolidación y reforzamiento de ideales políticos, en este caso, los emanados de la Revolución Mexicana.

Planeación y ejecución de los presupuestos federales del cardenismo es el título que decidí darle a esta investigación, me parece que, aunque sencillo, explica de manera clara el objetivo de estudio que, en realidad, va más allá de una historia de los presupuestos. La metodología fue vincular la planeación de los presupuestos, las mejoras o cambios en la recaudación, la implementación de políticas económicas, presupuestarias y monetarias para obtener recursos —donde las figuras de los Secretarios de Hacienda fueron trascendentales— y, finalmente la ejecución por medio de la distribución. Pero todo esto ¿para qué?

Esta nueva forma de hacer política se puede analizar desde un nuevo ángulo: el análisis del discurso revolucionario-cardenista en consonancia con la proyección y la ejecución de los presupuestos federales, considerando a estos últimos como un instrumento no sólo político sino material; se le puede apreciar como un documento que engloba de manera coherente y articulada a otros más provenientes de diferentes instancias financieras,

económicas y políticas¹ que podría ayudarnos a entender la forma en la que Lázaro Cárdenas creó las condiciones para el desarrollo del México posrevolucionario, mismas que habían sido ignoradas por la familia revolucionaria.

El cardenismo se caracterizó por ser un régimen que mostró mayores compromisos sociales, al menos con respecto a sus antecesores. Con él, como varios autores lo han mencionado, se cumplieron algunas de las promesas más importantes emanadas de la Revolución Mexicana; pero, ¿cuál fue la razón por la que estos compromisos revolucionarios tuvieron que esperar a mediados de los años treinta del siglo XX para materializarse?, ¿en verdad las condiciones de inestabilidad política provocaron que los recursos económicos fueran insuficientes para echar a andar el reformismo revolucionario?, ¿hubo algunos otros intentos antes de Cárdenas por reivindicar al pueblo mexicano desde el gobierno, o el cardenismo fue el único periodo de nuestra historia nacional que buscó el beneficio del pueblo como anhelo, más que como consecuencia colateral de otros fines —enriquecimiento de una élite—?, ¿se necesitaba que primero se consolidara un Estado fuerte, interventor y paternalista para comenzar con el cumplimiento de las promesas revolucionarias?, y, ¿qué papel desempeñó el contexto internacional en la consolidación del reformismo cardenista?

Para responder a estas preguntas fue que me interesé en la investigación de los presupuestos, toda vez que considero que, si bien los gobiernos se basan en intenciones, en promesas de actos a cumplir, sin dinero, sin recursos económicos, todas las promesas carecen de sustento. Considero que, si Cárdenas había logrado lo que ningún otro presidente posrevolucionario, tuvo que haber hecho algo diferente en la manera en la que, con ayuda y

¹ Marcelo Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1994, p. 15.

asesoramiento de su Secretario de Hacienda, organizó las finanzas nacionales. Así la hipótesis de esta investigación fue: si Lázaro Cárdenas en verdad llevó a cabo una revolución social, ésta debería reflejarse en la distribución de los presupuestos, es decir, durante su sexenio se debió engrosar el gasto social para poder llevar a cabo tan ambicioso proyecto de nación.

Muy importante para la organización de este supuesto fue el libro de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*,² el cual es el resultado de un estudio detallado de los presupuesto federales de cada uno de los presidentes posrevolucionarios. Esta investigación lo llevó a concluir que, dependiendo del reparto de los recursos, es decir, de hacia dónde fueron destinados los presupuestos, es que se puede tener una idea más o menos clara de las intenciones de los gobiernos.

El método que adoptó Wilkie para analizar el presupuesto fue tomar la división que la administración pública hace del mismo: gasto administrativo, gasto económico y gasto social. Cabe mencionar que esta división sirve únicamente para organizar, y no existe en realidad un código que ayude a colocar las diversas actividades o dependencias exactamente en un rubro definido, por lo que más bien depende de la lógica de la propia administración gubernamental o, en este caso, de los fines que persiga la investigación.

Wilkie señala que los gastos sociales son aquellos en los que las inversiones se hacen a largo plazo, es decir, que los frutos que aquellos puedan generar son difíciles de medir, ya que muchas veces trascienden periodos presidenciales; un ejemplo de ello sería la educación. Los gastos económicos, en cambio, son aquellos que derivan de proyectos más o menos bien

² James, Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

definidos, en donde los resultados pueden ser más fácilmente medibles; como, por ejemplo, la construcción de una presa —o cualquier infraestructura en general—. Los gastos administrativos tienen que ver con los desembolsos para la gobernanza, es decir, para sostener a todas las secretarías, departamentos, poderes de la Unión, ejército, etc.

Me interesa mucho hacer esta aclaración, ya que si los gastos económicos son aquellos que están considerados como los que edifican a la nación —al igual que los sociales, sólo que de diferente manera—, la reforma agraria y todo lo que conlleva (reparto agrario y créditos) podría entrar en cualquiera de estos dos rubros, dependiendo de la intención de cada uno de los gobiernos que la implementaron. Es decir, para los gobiernos posrevolucionarios anteriores al Plan Sexenal (1933), la reforma agraria fue vista como un elemento esencial que promovería el desarrollo económico nacional, pero, para los gobiernos del Plan Sexenal, específicamente el gobierno de Lázaro Cárdenas, la reforma agraria además de ser propuesta como un instrumento de desarrollo económico, también fue planteada como un elemento de reivindicación para los desposeídos, lo que la convierte en un objetivo social, con resultados medibles al largo plazo.³ Por ello, aunque sea de uso común introducir los gastos de la reforma agraria en los gastos económicos, para esta investigación consideré pertinente incluirlos en los gastos sociales de las administraciones aquí estudiadas (de Carranza a Cárdenas).

En cuanto a la naturaleza del presupuesto, en la investigación utilicé la premisa de Wilkie, cuando señala que se trata de uno de los brazos angulares del poder Ejecutivo, ya que son el Presidente y el Secretario de Hacienda los únicos encargados de formularlo, es decir,

³ El reformismo agrario no veía resultados sino hasta después de 1940. Cynthia Hewwitt de Alcántara, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, Siglo XXI Editores, 1999, p. 21.

la opinión pública rara vez —o nunca— interviene en el proceso. En este sentido, el poder personalista del Presidente de la República se ve reflejado en las finanzas de la nación: “*Al equilibrar las necesidades nacionales con la corriente ideológica del momento, el ejecutivo tiene flexibilidad para determinar a qué partidas dar más importancia y a cuáles dar menos*”.⁴

Para llevar a cabo esta investigación fue importante entender el comportamiento de los presupuestos ya que estos son el resultado de dos factores: por un lado, demuestran la distribución que un Estado le da a sus recursos dejándonos ver su horizonte de prioridades y, por el otro, sirven para interpretar el estado en que se encuentra una nación y explicar por qué sus prioridades cambian o se mantienen estáticas de un gobierno a otro. Para entender este punto fue fundamental un estudio de la política económica internacional tomando en consideración la posición de México como un país de capitalismo periférico.⁵ Para sustentar este punto fue fundamental retomar las ideas principales de Nora Hamilton⁶ acerca de la autonomía de los Estados en condición de periferia.

La idea de la autonomía estatal se refiere a qué capacidad de maniobra frente al capital extranjero y las élites mexicanas tuvo el Estado mexicano, o, hasta qué punto estaba comprometido con esos factores que le era imposible pensar en una separación. Hamilton menciona que la autonomía muestra diferentes niveles dependiendo del contexto y los propios intereses del Ejecutivo, por lo que señala que fue precisamente el periodo de Lázaro Cárdenas donde la autonomía fue mayor, pero que ésta llegó a su límite en 1938.

⁴ James, Wilkie, *op. cit.*, p. 63.

⁵ El capitalismo periférico se refiere al desarrollo capitalista originado por medio de la imitación a las potencias centrales, y la dependencia que se crea hacia éstas. Raúl Prébish, *Capitalismo periférico: crisis y transformaciones*, México, FCE, 1981.

⁶ Nora Hamilton, *México: los límites de la autonomía del Estado*, México, Era, 1991.

Regresemos un momento a los presupuestos de Wilkie. Como mencioné, para su estudio es conveniente dividirlos en tres rubros: económico, social y administrativo; cada gobierno decide cómo distribuirlos dependiendo de las necesidades que se busquen cubrir, en ese sentido vamos a ver gobiernos que destinaron mayores recursos al gasto administrativo, otros al económico y otros más al social; una vez que se identifican los destinos del presupuesto, se pueden hacer interpretaciones de fines e ideologías, tal y como lo realizó Wilkie. Sin embargo, si a esta metodología y a las conclusiones que nos lleva, se la complementa con la categoría de análisis de autonomía estatal, obtenemos una explicación mucho más completa de por qué en el sexenio de Cárdenas el Estado parece haber tenido mayores libertades en cuanto a la organización y distribución de los gastos. Esta es la metodología por la cual se guio esta investigación.

Las gráficas que se presentan son, la mayoría, de elaboración propia, tomando como base la *Cuenta Pública*, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada, de los años en cuestión (1920-1940). Este se trata del informe que realiza el Secretario de Hacienda y Crédito Público cada año y que presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización. La información que se puede hallar en este documento es de índole contable, presupuestaria y de programación donde se describe la forma en la que fueron recaudados los ingresos y cómo se repartieron en forma de egresos a las diferentes dependencias y programas de gobierno.

En cuanto a la *Cuenta Pública* es importante enfatizar que se trata de una fuente poco conocida y poco utilizada en la investigación histórica por lo que abrió una brecha poco explorada para el análisis del cardenismo. La *Cuenta Pública*, tal y como se presenta para los años en cuestión (1924-1940) no presenta una regularidad en su presentación frente a la

Cámara de Diputados. Estos años son en los que se comenzó a organizar y dar una forma más o menos definida a la información contenida en el documento, por ello cuando se revisan las *Cuentas* es importante tomar en consideración que no todas tienen el mismo formato, o, en el peor de los casos, no existe una cuenta como tal para algunos de los primeros años posrevolucionarios. Esta fuente también es interesante porque no sólo refleja en cifras los objetivos y los alcances de los años fiscales de los gobiernos, sino que también, en algunos de los casos, contiene información acerca del por qué no se cumplieron ciertas metas o por qué se tuvo que inflar el egreso en ciertos años.

La *Cuenta Pública* es una fuente oficial por lo que no se tiene que perder de vista su carácter de instrumento legitimador del régimen en cuestión (en este caso el del partido oficial en el poder, PNR y posteriormente PRM); además de no olvidar que como fuente de carácter económico refleja sólo una parte del conjunto de los hechos, por lo que se vuelve un ejercicio obligatorio someterla a crítica empleando fuentes de otra naturaleza, las cuales, para el cardenismo, abundan (tanto primarias como secundarias).

En cuanto al método, tomé la información de la distribución de los presupuestos por dependencia en cada uno, tanto el proyectado como el ejecutado y una vez que trasladé esa información a una base de datos me dispuse a organizar cada uno de los presupuestos por gastos. Otra fuente muy importante, sobre todo para realizar las gráficas de los balances presupuestarios, fueron las *Estadísticas Históricas* de México, publicadas por el INEGI. Algunos otros datos fueron tomados directamente de Wilkie, como por ejemplo los presupuestos anteriores a la Revolución Mexicana y algunos datos de los presidentes del maximato. Cuando fue necesario tomar información de Wilkie, volví a realizar las gráficas, ya que Wilkie colocó los presupuestos destinados al reparto agrario y los créditos dentro del

gasto económico, mientras que yo considero que deberían estar en el social. Todas esas modificaciones fueron hechas para que el estudio del presupuesto y su división fuera homogéneo de administración en administración.

El presupuesto ha sido definido a lo largo de la historia como el control de gastos.⁷ Pero no sólo abarca los gastos, sino también los ingresos. Se trata del balance entre ingresos y egresos para calcular los desembolsos en equilibrio con los recursos disponibles. En teoría los gobiernos deberían tender a balancear sus recursos, es decir, no gastar más de lo que poseen, sin embargo, no siempre pasa así. El análisis del presupuesto permite, además de explicar la autonomía del Estado, explicar y entender los instrumentos de política económica empleados y su alcance, vistos, también como un reflejo de la capacidad del Estado para intervenir en el desenvolvimiento del desarrollo económico nacional.

En el caso de México, la dependencia que se encarga de evaluar y organizar los recursos disponibles es la Secretaría de Hacienda, donde los Secretarios se vuelven una pieza fundamental en este sistema. Encontramos en la historia de nuestra nación que los Secretarios de Hacienda fueron contadores, ingenieros civiles, diplomáticos, empresarios, militares, agrónomos, abogados, académicos, actuarios, y casi nunca, economistas de formación. Muchas veces los Secretarios de Hacienda se valieron de los ejemplos del exterior para llevar a cabo reformas económicas, lo que muchas veces se tradujo en problemas e insolvencia.

Para poder explicar al cardenismo y su reformismo social a partir de la distribución y planeación de sus presupuestos, con ayuda de los Secretarios de Hacienda y los instrumentos de política económica empleados, explicados a partir del alcance de la autonomía estatal, fue

⁷ Francisco Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público en México*, UNAM, 1979, p. 19.

necesario tomar en consideración desde el gobierno de Plutarco Elías Calles, ya que fue durante su gestión que se desarrollaron las bases para institucionalizar la Revolución Mexicana.⁸ Por lo que el primer capítulo, titulado “Revolución Mexicana, economía nacional y presupuestos (1920-1934), tiene como objetivo explicar cómo fue que Plutarco Elías Calles creó numerosas instituciones políticas y económicas que terminarían ayudando al reformismo cardenista. En este capítulo también se describen las dos primeras administraciones del maximato ya que dieron continuidad a la política callista.

En el segundo capítulo “La Revolución es para quien la trabaja”, se explica cómo fue la formación política de Lázaro Cárdenas dentro de la Revolución Mexicana para poder entender la manera en la que éste la entendió y así poder encontrar algunos indicios que nos hablen acerca de su “radicalidad” localizadas en algunos personajes clave como Francisco J. Múgica y cómo su gobierno se puede enlazar con el de su antecesor, Abelardo R. Rodríguez por medio del Plan Sexenal.

En el último capítulo “Planeación y ejecución de los presupuestos federales del cardenismo” habla específicamente de cómo fue que Cárdenas junto con su Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, crearon todo un entramado institucional y presupuestario para poder echar a andar el reformismo social. En este capítulo se examinan también los presupuestos proyectados y los ejecutados, además de hacer un recuento de las dependencias que fueron creadas para soportar al reformismo social. En ese sentido, se examina el alcance de estas políticas a la luz de la autonomía del Estado y se explica el viraje que dio el radicalismo cardenista en el año de 1938 a propósito de la expropiación de la industria

⁸ Por institucionalización de la Revolución Mexicana entiendo el proceso por el cual este movimiento se volvió el punto de partida para trazar un proyecto de nación.

petrolera. Este viraje también se vio reflejado en la distribución del presupuesto, lo que demuestra la correlación entre autonomía estatal y control de la economía.

1. REVOLUCIÓN MEXICANA, ECONOMÍA NACIONAL Y PRESUPUESTOS (1924-1932)

En este capítulo de examinará la vida económica del México posrevolucionario, de consolidación política. El énfasis estará en la manera en la que los diversos Secretarios de Hacienda y los Jefes del Ejecutivo distribuyeron los ingresos nacionales siguiendo un proyecto de desarrollo nacional enmarcado en los ideales y las promesas emanadas de la Revolución Mexicana —proyecto en algunos casos mejor establecido que en otros—. Para explicar este proceso tomaré en cuenta la categoría de nación periférica del México posrevolucionario dentro del desarrollo capitalista de las guerras mundiales,⁹ ya que las relaciones de dependencia económica con las potencias centrales influyeron en la toma de decisiones políticas y económicas de esta época.

El primer apartado versará sobre la *Revolución Política*¹⁰ del periodo de Plutarco Elías Calles (1924-1928), ya que considero que su gestión formuló las bases para la institucionalización de la Revolución Mexicana, tanto política como económica, que permeó en gestiones presidenciales posteriores —como, por ejemplo, algunos instrumentos de planificación que ayudarían a la constitución del reformismo cardenista (lo cual se verá con mayor amplitud en los siguientes dos capítulos)—, además de la consolidación de una nueva oligarquía política y económica que crearía las condiciones de desarrollo de México. El segundo apartado, examinará la política presupuestaria y económica del callismo analizando el énfasis en los diferentes gastos en relación con las demandas sociales emanadas de la Revolución;¹¹ demostrando su poca concordancia y, el tercero, examinará la política

⁹ Nora Hamilton, *op. cit.*, pp. 17-49.

¹⁰ Haciendo alusión a las fases de la Revolución que menciona James Wilkie, *op. cit.*, con respecto a la distribución del presupuesto.

¹¹ Reforma agraria, educación tecnológica, una mejor distribución de las riquezas, el nacionalismo económico, por mencionar algunas.

económica y presupuestaria de los periodos de Emilio Portes Gil (1928-1930) y Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), debido a que, como es sabido, estos gobiernos estuvieron fuertemente influidos por las ideas políticas, económicas y sociales del autodenominado Jefe Máximo de la Revolución, Plutarco Elías Calles. El caso de Abelardo L. Rodríguez se entablará en el tercer capítulo, ya que su proceder, además de haber estado influido por Calles, se concentró —en la medida de lo posible ya que sólo fue un año de gobierno— a poner en marcha los principios del Plan Sexenal de 1933 elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), mismo que el siguiente presidente, el general Lázaro Cárdenas, se encargaría de retomar. La relación de estos dos presidentes con el Plan Sexenal es lo que me llevó a considerar colocarlos juntos en el tercer capítulo.

El análisis se centra tanto en la proyección o planeación de los presupuestos (vistos como el reflejo de las intenciones o necesidades del propio Estado), como en su ejecución y los métodos fiscales y económicos que se idearon para llevarlos a cabo. Los Secretarios de Hacienda desempeñaron un papel muy importante en la organización de los recursos nacionales, sus ideas enmarcadas en diferentes paradigmas económicos tomados de la experiencia internacional llevaron a México por diversas sendas, las cuales buscaron llevar a México hacia el desarrollo económico.

Algunos textos sobre planeación¹² señalan, casi de manera obvia, que la correspondencia entre los presupuestos proyectados y los que finalmente se ejecutan, casi

¹² Alguna bibliografía recomendada: Francisco Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1979. *Antología de la planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto SPP, FCE, 1985. José Ayala Espino, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, FCE, 1988. José Ayala Espino, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE, 2003.

siempre, terminaron por no ser los mismos. La explicación varía para cada caso. En la experiencia mexicana posrevolucionaria las razones por las que la correspondencia entre presupuesto planeado y presupuesto ejercido no siempre existió se debe, en gran medida al contexto de guerra e inestabilidad política nacional, pero, sobre todo, a los intereses perseguidos de cada periodo presidencial, los cuales, poco a poco se fueron alejando de las principales demandas emanadas de la Revolución.

. Existe una idea oficial de la Revolución,¹³ es decir, la que se puede extraer de los discursos, de los informes, de las entrevistas hechas a aquellos revolucionarios que llegaron a tener cargos públicos; pero también existe la otra que se refleja en la manera en la que la riqueza de la nación fue organizada y distribuida, la cual fue el objeto de análisis de esta investigación.

a. *La Revolución Política de 1920 a 1924*

James Wilkie¹⁴ concibió los periodos presidenciales que van de 1910 a 1930 como de *Revolución Política*,¹⁵ los cuales se caracterizaron por la modificación paulatina de la naturaleza de los desembolsos presidenciales heredados del Porfiriato. Como se puede observar en la tabla del propio Wilkie (*Ilustración 1*), con Díaz el gasto más fuerte era absorbido por el rubro administrativo, dejando con un ingreso realmente minúsculo al económico y al social. En el Porfiriato observamos que al mismo tiempo en que se trabajó en

¹³Un estudio muy completo acerca de este tema lo encontramos en: Guillermo Palacios, *La idea oficial de la Revolución Mexicana*, Tesis de Maestría, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1969.

¹⁴James W. Wilkie, *op. cit.*

¹⁵ De hecho, otro autor realizó otras periodizaciones que coinciden con esta que propone Wilkie, José Ayala Espino, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, FCE, 1988, pp. 22-27: Periodización por modificaciones económicas y lineamientos en la política: 1920-1934; Periodización del comportamiento del PIB: 1925-1932; Periodización por tendencia del gasto: 1925-1937; Periodos de auge de los egresos públicos: 1925-1927; Periodo de decrecimiento del gasto público: 1928-1931

la consolidación del Estado entorno a la figura del Ejecutivo se dio la conformación de un mercado nacional. Para ello fue necesaria la creación de un aparato burocrático extenso y una red de relaciones entre clases, grupos y centros de poder.¹⁶ Se trató de un régimen oligárquico¹⁷ que tuvo un papel muy importante en la estimulación de actividades exportadoras, extractivas y agropecuarias, además de la atracción de inversión extranjera dando fluidez a las relaciones con el exterior, garantizando la estabilidad política y social mediante el uso de la fuerza y de la política de la “paz porfiriana”.¹⁸ Si el Estado se hallaba personalizado en la figura de Díaz, creo que podemos entender por qué el rubro de gastos administrativos¹⁹ era el que se llevaba un mayor porcentaje: tanto para mantener el régimen de privilegios, como para mantener el régimen de “paz”.

Es importante hacer hincapié en que esta forma de organización económica no podía disolverse de la noche a la mañana y, menos aún, con una situación de conflicto bélico provocado por la Revolución, donde la lucha de facciones ocasionaba inestabilidad en todos los ámbitos de la sociabilidad y en el propio gobierno. Recordemos que incluso Francisco I.

¹⁶ José, Ayala Espino, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷ La definición de Estado oligárquico la tomé de Octavio Ianni, *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Era, 1975, pp. 70-72., la cual señala que un Estado oligárquico se caracteriza por la dominación patrimonial mediante el caciquismo, el gamonalismo, el coronelismo o el caudillismo, cuenta, además con diversas organizaciones, técnicas y estilos de liderazgo político característicos de una época en que los partidos no eran sino organizaciones formales. Es autoritario y personalista. En un Estado oligárquico, el gobernante administraría según las condiciones y exigencias económicas, políticas y sociales abiertas por las actividades productivas predominantes, a las que puede estar ligado por sus intereses personales directos o por su condición de clase. En el régimen oligárquico, el poder político es controlado o ampliamente monopolizado por las burguesías ligadas a la agricultura, a la ganadería o a la minería. Es decir, se trata de un régimen que se preocupa o se alinea a los intereses de los grupos detentadores del poder económico.

¹⁸ Enrique Cárdenas, “El Porfiriato. Integración del mercado y expansión económica, 1880-1910”, en *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, COLMEX, FCE, 2015, pp. 188-291. Leonor Ludlow, Carlos Marichal, *Un siglo de deuda pública en México*, México, COLMEX, 1998. José, Ayala Espino, *op. cit.*, p. 29

¹⁹ Recordemos que en los gastos administrativos están englobados aquellos que se destinan al pago de la deuda pública, el ramo militar, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General, el Ministerio de Hacienda y algunos otros no clasificados, como por ejemplo subsidios y pensiones.

Madero sólo buscaba elecciones libres, no un cambio en el *statu quo*. Éste, al igual que Díaz limitó el papel del Estado a la administración del país por lo que distribuyó el presupuesto para cumplir dicho fin. Al parecer en sus planes no estaba un cambio radical en la sociedad civil. Dicho cambio se propondría más adelante con las facciones de Zapata y Villa.²⁰

En los gobiernos de Obregón y Calles encontré un ligero cambio en la distribución de los presupuestos, ligado, en gran medida, al proceso de reconstrucción económica nacional y de reorganización de las finanzas públicas. La *Revolución Política* que señala Wilkie terminó cuando el Estado mexicano llegó a una consolidación económica y social de tal magnitud que pudo dar paso a una etapa de *Revolución Social*²¹, la cual estuvo abanderada por Lázaro Cárdenas. Pero, algo que debemos notar —y que me gustaría enfatizar cada que sea pertinente—, es el hecho de que sin este periodo de consolidación política habría sido muy poco probable que todo el dispendio del reformismo cardenista se hubiera llevado a cabo.

Con Obregón en el poder se dio paso al proceso de pacificación del país y de intentos por unificar a la recién formada familia revolucionaria. El poder de este personaje era muy fuerte ya que se había ganado un lugar importante por el papel desempeñado durante la Constituyente de 1916-1917, además de haber sido el general más destacado entre en las filas de Venustiano Carranza.²² En el proyecto de presupuesto de 1922 se postuló un aumento para los fondos de desarrollo agrícola del 2.9% con respecto al de Carranza. También se postuló un aumento del 13% a los fondos de educación, un aumento elevado que, en cambio, en el

²⁰ James W. Wilkie, *op. cit.*, pp. 76-81.

²¹ Siguiente etapa enmarcada en la clasificación de Wilkie.

²² James W. Wilkie, *op. cit.*, p. 91

real ejercido fue menor. A pesar de que existió el intento de transferir fondos a otros rubros, en el ejercicio fue casi imposible de llevar a cabo, debido, en buena medida a las presiones de los Estados Unidos por el pago de la deuda. Es por ello que podemos ver (*Imagen 1*) que los gastos administrativos seguían siendo los que más presupuesto atraían.

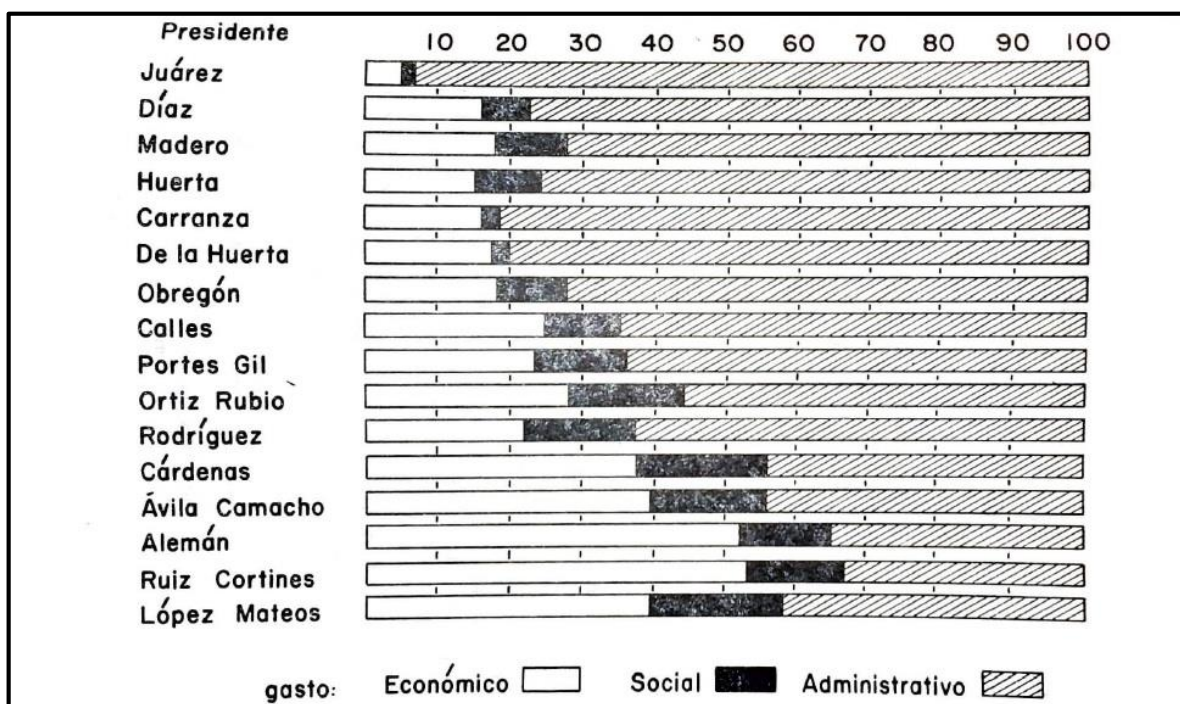


Imagen 1. Distribución del presupuesto por gastos, de Benito Juárez a Adolfo López Mateos. Fuente: James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1970.

El pago de la deuda externa a los Estados Unidos supone un problema mucho mayor que un dispendio económico. La caída del régimen de Porfirio Díaz trajo consigo el problema del restablecimiento de la paz política, y un elemento muy importante para conseguirla era obtener el reconocimiento de las naciones hegemónicas —económica y políticamente hablado—. El reconocimiento por sí sólo no traería la paz y la prosperidad a la nación mexicana, antes bien era el puente para la atracción de capital extranjero, tan necesario para comenzar con la reconstrucción nacional. La razón por la que había que buscar el capital

fuera del país, se debió al limitado desarrollo de sus fuerzas productivas. Esta necesidad desencadenaría un problema a largo plazo, ya que, de nueva cuenta, los capitales privados comenzarían a expandir su dominio en sectores estratégicos de la economía nacional, creando lazos de dependencia Estado-capital privado que terminarían por contribuir en el retraimiento de la capacidad estatal de intervenir activamente en el desarrollo económico nacional.

El Secretario de Hacienda de Obregón fue Adolfo de la Huerta quien ya desde su gobierno interino se mostró como defensor de una política de pacificación, “*De la Huerta intentó sentar las bases de la reconstrucción del país, la cual estaba cruzada por tres ejes: lograr el reconocimiento del gobierno norteamericano, renegociar la deuda externa, cuyos pagos se habían suspendido desde principios de 1917, y fundar el banco central*”.²³ Me parece importante señalar la gestión de Adolfo de la Huerta como Secretario de Hacienda porque lejos de haber tenido o no éxito en sus propósitos, presenta los intentos que antecedieron a la creación de diversas instituciones que finalmente verían la luz con Plutarco Elías Calles, por ejemplo el Banco Central, instituciones que servirían para atraer capitales privados, ya fueran nacionales o extranjeros para trabajar en conjunto con el capital público.

De la Huerta se enfrentó al problema bancario que se generó en los años de la Revolución armada. Este se debió a la inmovilización del crédito, a la escasez de billetes, a la existencia de un gran número de instituciones bancarias sin concesión gubernamental, y a que las transacciones se hacían con plata a falta de una moneda fiduciaria — lo que provocaba la fragilidad de la economía mexicana, pues la plata se hallaba en un momento de fluctuaciones y devaluaciones—. ²⁴ Para corregir este problema se necesitaba, pues, la

²³ María del Carmen Collado, “La gestión de Adolfo de la Huerta”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1811-1933)*, Tomo II, México, UNAM, IHH, 2002, p. 360.

²⁴ *Ibíd.*, p. 360.

creación de un banco central que controlara las emisiones de papel moneda, pero que, además, contara con el monopolio de este servicio para dotar de orden a la economía mexicana. La creación de un banco central con estas características ya estaba estipulada en la Constitución de 1917, en el Artículo 28, pero su creación no era una tarea fácil:

La falta de consenso entre el Legislativo y el Ejecutivo no era la única traba a la apertura del banco central y de ello estaba consciente Obregón. En realidad el principal obstáculo era la falta de liquidez del gobierno. [...] Para fundar el nuevo organismo necesitaba de préstamos internacionales difíciles de asegurar si no conseguía la renegociación de la deuda externa de México. La banca neoyorquina había asumido el liderazgo de las finanzas internacionales desde el fin de la Primera Guerra Mundial y sin el respaldo de aquella el gobierno mexicano no lograría nuevos empréstitos, pues los principales acreedores de México se agruparon en el Comité Internacional de Banqueros con Intereses en México, encabezado por el presidente J. P. Morgan.²⁵

De la Huerta recibió la misión de ir a New York a negociar el pago de la deuda y, por si fuera poco, conseguir un nuevo préstamo para iniciar con el proyecto del banco central. México se hallaba en una condición de real desventaja pues debido a la inestabilidad de sus finanzas era considerado como un país de riesgo para la inversión. En estas condiciones fue que se firmó el acuerdo De la Huerta-Lamont donde México reconocía un adeudo de 507 millones de dólares más 207 millones de intereses. El acuerdo constaba de diferir el pago de los intereses hasta 1928, estipulando que se pagaría en 40 anualidades. En cuanto a los intereses corrientes el acuerdo fue un pago parcial en un plazo de 5 años a partir de 1923 y el resto mediante títulos pagaderos en veinte años, de los cuales en los primeros 5 años no

²⁵*Ibid.*, pp. 366-367.

habría generación de intereses, pues estos empezarían a partir del sexto (3% anual). Lo fatídico de este acuerdo es que sólo el pago de los intereses representaba el 10% de los ingresos federales mexicanos.²⁶

Obregón reclamó a De la Huerta no haber conseguido el préstamo para la creación del banco central, además de que en el pago de la deuda se incluía la de los ferrocarriles, la cual no correspondía sufragar al erario público. Lamont negó el crédito para la creación del banco central de manera inmediata, pero planteó la posibilidad de que una vez que México demostrara que podía pagar la deuda con los acuerdos generados en la nueva negociación, el préstamo podría negociarse. De la Huerta no informó a Obregón de esta condición, y aseguró que el préstamo había sido concedido. Así fue como consiguió que Obregón —con el respaldo de Calles—firmara el convenio el 7 de agosto de 1922. Finalmente, esto terminaría con la carrera política de De la Huerta, pues la sucesión presidencial ya no fue pensada para él, sino para Calles, dando así el inicio de la rebelión delahuertista.

De la Huerta, así como Luis Montes de Oca —su sucesor en la Secretaría de Hacienda—, siguió una política económica y presupuestaria ortodoxa, es decir, decidió privilegiar el equilibrio presupuestario y monetario recortando el gasto público, además del recorte a las nóminas de la burocracia y la suspensión de salarios. Esto trajo como consecuencia la disminución del consumo interno, agravando aún más, a la ya de por sí frágil, economía mexicana.²⁷ El presupuesto no se podía expandir a otras áreas de manera significativa ya que buena cantidad de éste era absorbido por la Secretaría de Guerra, debido, en buena medida, a que el país aún estaba lejos de encontrarse en paz, pero también a la

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibid.*, p. 372.

corrupción y dispendios realizados entre los jefes militares.²⁸ Este punto me gustaría que no pasara de largo, ya que precisamente en ello fue en lo que devino la Revolución Mexicana: en la consolidación de una clase política que terminó vinculándose también con la economía nacional. Es decir, aquellos que habían hecho la Revolución, terminarían tomando como derecho propio exprimir las arcas nacionales a su favor, dejando de lado al pueblo mexicano y sus promesas.

Como se puede observar, el caos administrativo imperaba, sin embargo, los intentos por mejorar esta situación y convertir al presupuesto en un verdadero instrumento que ayudara a reactivar la economía nacional fueron varios. Por ejemplo, uno de los más novedosos y acabados fue el Departamento de Contraloría el cual fue creado en 1917 con el propósito de imponer orden y moralidad en el manejo de los recursos públicos y en la administración del patrimonio nacional,²⁹ el cual estuvo en funcionamiento hasta 1932. Este departamento formó parte de una de las estrategias aplicadas por el Ejecutivo —Venustiano Carranza—, para reorganizar la Hacienda Pública y tener un mayor control del gasto público, sobre todo, como se ha tenido tiempo de mencionar, de las fuerzas armadas. Pese a este intento la Contraloría tuvo diversos choques con la Secretaría de Hacienda, aun cuando este parecía, con el paso del tiempo, afianzarse. Tal era el desorden del examen de las cuentas públicas que “*para 1922 aún se discutía en la Cámara de Diputados la cuenta pública de 1917*”.³⁰ Entonces pensemos que si no se tenía un control sobre el gasto, no se examinaban las cuentas públicas a tiempo, el contexto era de inestabilidad política, se tenían problemas para mantener el pago de la deuda externa y, además, se tenía incapacidad para negociar

²⁸ Luz María Uhthoff, “El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación”, en *Secuencia*, 2009, 74, mayo-agosto, pp. 83-101.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*, 93.

nuevos préstamos, era lógico que la realidad económica del México de inicios de los años veinte se veía más que complicada. Por ello se pensó también en reformar el aparato de recaudación.

Un cambio significativo que marcó la diferencia con el régimen porfirista fue el ingreso vía impuestos, pues si en el Porfiriato estos provenían de las importaciones, ahora provenían de las exportaciones de productos primarios. Esta maniobra permitió gravar productos que anteriormente habían gozado de jugosas exacciones fiscales, como fue el caso de la industria petrolera.³¹

La diversificación de la base recaudatoria fue un elemento muy importante de la política fiscal de los años veinte. Esta se dio con el asesoramiento de expertos financieros y monetarios de los Estados Unidos, como Henry Alfred Chadler y Edwin H. Kemmerer.³² La intervención de expertos extranjeros (estadounidenses) en materia económica representa otro aspecto de la falta de autonomía del Estado posrevolucionario en formación. Estas nuevas bases recaudatorias ya comenzaban a considerar gravar la riqueza de las personas, como fue el caso del impuesto sobre la renta, también llamado Impuesto del Centenario:

[...] distribuir las cargas públicas en proporción de la capacidad tributaria, seleccionar las materias gravadas fijando cuotas de manera que reporten mayores gravámenes las producciones superfluas que los artículos destinados a satisfacer las necesidades ordinarias de las clases populares [...] y organizar la recaudación, conforme a las enseñanzas de la ciencia económica, es un acto de justicia que no sólo aumentará los ingresos del Erario, sino que también presentará al Estado la mejor oportunidad de intervenir sin provocar

³¹ María del Carmen Collado, *op. cit.*, p.373.

³² *Ibíd.*, p. 377. Y Luz María Uthhoff, *op. cit.*, p.85.

perturbaciones sociales, regulando de manera más equitativa la distribución de las riquezas y asegurando el bienestar colectivo.³³

Este impuesto fue pagado de manera extraordinaria, pero más adelante, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles y la gestión de su secretario de Hacienda Alberto J. Pani se retomaría y quedaría como un impuesto regular.

En 1923 De la Huerta renunció a su cargo de Secretario de Hacienda debido a sus recurrentes fracasos: no sólo se trataba de su fallida negociación con los banqueros en New York, sino, además, la idea de modificar la base recaudatoria le jugó un papel antagónico, pues para 1923 los impuestos obtenidos del petróleo comenzaron a decrecer, el precio de la plata se desplomó, se falló al pago de la deuda y no logró fundar el banco central. En su lugar quedó el Ingeniero Alberto J. Pani, cuya participación en la modificación de la política fiscal y monetaria abriría el paso para el proceso de institucionalización de la Revolución Mexicana de Plutarco Elías Calles mediante una participación más activa del Estado en el desarrollo de la economía, dando inicio al proceso de intervencionismo estatal que se afianzaría en el sexenio cardenista.

El intervencionismo estatal comenzó con las modificaciones en las políticas fiscal y monetaria, pero también en la moralización de las finanzas, y como ejemplo podemos hallar el caso de la creación del Departamento de Contraloría, y en la incesante labor por crear un banco central controlado por el Estado que monopolizara el flujo de moneda y la emisión de billetes fiduciarios para tener un mayor control sobre las fluctuaciones de la economía a nivel

³³ *I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Álvaro Obregón 1° de septiembre de 1921*. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XXIX Legislatura, Año 2, Periodo Ordinario, tomo III, Núm. 2, 1° de septiembre de 1921. Se puede consultar en línea en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-03.pdf> (15-07-2019)

internacional. Se necesitaba pues, un mayor control en estos ámbitos para establecer una recaudación mayor que permitiera distribuir el presupuesto de una mejor manera y convertir al presupuesto mismo en un instrumento de política económica. Mientras se fue avanzando en la modernización de las herramientas de intervención económica, el Ejecutivo tuvo mayor margen de maniobra, o mejor dicho, nuevos recursos para modificar las partidas presupuestarias e ir destinándolas, poco a poco, a rubros antes inexplorados, como la reforma agraria, la cual tendría, en realidad, una función más específica de control social.³⁴

Por ello es mi interés lejos de demostrar cuáles fueron los logros de cada periodo presidencial (ya fuera en la consolidación político-económica de una nueva élite revolucionaria, o en la resolución de promesas emanadas de la Revolución), mostrar un proceso de continuidad y cambio en la política presupuestal de los años 1920-1940. Pienso que no podemos entender la fortaleza que a simple vista refleja el sexenio cardenista si no lo enlazamos con los triunfos y los límites (internos y externos) que las administraciones anteriores dejaron a su paso. Calles y los presidentes del maximato contaron con una intervención más directa en los asuntos domésticos de México por parte de los Estados Unidos, mientras que Cárdenas vivió la inminencia de la Segunda Guerra Mundial y, con ello, el relajamiento del control estadounidense.

³⁴ Nora Hamilton menciona que, así como un Estado capitalista —siguiendo la teoría marxista— sirve para complacer los intereses de una clase dominante, en una nación de capitalismo periférico se tienen que hacer, además, ciertas concesiones a las masas populares para evitar el caos y mantener el control social. Visto desde este punto de vista, el reparto agrario fue una concesión que duró hasta la consolidación del régimen el Maximato, o al menos eso pensó el Jefe Máximo de la Revolución Mexicana. Nora Hamilton, *op. cit.*, pp. 26-27.

b. Calles hacia la institucionalización de la Revolución. La distribución de los presupuestos federales, 1924-1928

La carrera militar de Calles comenzó en 1911 cuando se unió a las fuerzas revolucionarias de Francisco I. Madero que se enfrentaban a la rebelión de Pascual Orozco, donde ocupó el puesto de Comisario de Agua Prieta. Después del asesinato de Madero y la autoproclamación de Victoriano Huerta como presidente de México, Calles se convirtió en un activo organizador de la resistencia contra el gobierno espurio. En 1914 se ganó la confianza de Venustiano Carranza a tal grado de que en 1915 éste lo nombraría gobernador y jefe de las fuerzas militares del Estado de Sonora.³⁵ En la siguiente cita podemos encontrar que en el primer documento que generó como gobernador de Sonora quedaron asentados algunos de los compromisos que harían eco una vez que llegó a la presidencia de México:

Justo el día de su designación, el general Calles emitió un documento notable que vislumbró, por primera vez, las premisas de su pensamiento político; su programa de gobierno se tituló “Tierra y libros para todos”. [...] El antiguo profesor establecía la obligación de crear escuelas para las compañías mineras e industriales; anticipaba el propósito inicial de edificar centros educativos en los lugares habitados por 500 personas o más; y prometía la instalación de una escuela normal.³⁶

En 1919 Carranza integró a Calles a su gabinete, lo nombró Secretario de Industria, Comercio y Trabajo. Sin embargo, en 1920 se incorporaría a la oleada obregonista en contra de Carranza donde se expidió el famoso Plan de Agua Prieta. Más adelante también formó

³⁵ Esto llevó a la disputa por el poder a manos del grupo maytonerista, pero que pronto se disipó.

³⁶ Plutarco Elías Calles, *Pensamiento político y social. Antología (1913-1936)*, Prólogo, selección y notas de Carlos Macías, México, FCE, INEHRM, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 1994. (Segunda edición abreviada), p. 11.

parte de los gabinetes de Adolfo de la Huerta y de Álvaro Obregón; con el primero fue Secretario de Guerra y Marina y, con el segundo, Secretario de Gobernación. Su desempeño en el último cargo sería el que lo llevaría a la silla presidencial. Plutarco Elías Calles llegó a la presidencia en 1924 en un contexto en donde la pacificación del país se abría paso³⁷ y donde las bases de la reconstrucción nacional ya habían sido sentadas por Álvaro Obregón.³⁸

El significado que Calles le dio a la Revolución Mexicana fue la de un movimiento de base violenta, aunque necesaria, que había traído a la sociedad mexicana una serie de desafíos como los de regenerar la vida política, social y moral.³⁹ Por medio del estudio de sus discursos e informes de gobierno, Guillermo Palacios nos explica que se encuentra una concepción progresista y hasta planificadora de la Revolución Mexicana. El nuevo régimen que él instauró utilizó el discurso de acercamiento o preocupación popular para hacerse de una base social que legitimara su mandato. En este discurso la educación ocupaba un papel principal como cimiento para el desarrollo nacional, sin embargo, tal importancia no se veía reflejada en las partidas presupuestales definidas, como se puede observar en la siguiente gráfica (*Imagen 2, Imagen 3, Imagen 4, Imagen 5*), donde el presupuesto para la Educación

³⁷ *Antología de la planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto SPP, FCE, 1985, p. 12.

³⁸ Guillermo Palacios, *La idea oficial de la Revolución Mexicana*, Tesis de Maestría, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1969, p. 93.

³⁹ Plutarco Elías Calles, *op.cit.*, pp 12-13.

Pública si bien significó el dispendio más grande dentro de los gastos sociales, el ejecutado siempre fue menor al ejecutado, el cual estuvo entre el 5 y el 10% del total.



Imagen 2. Fuente: James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1970.

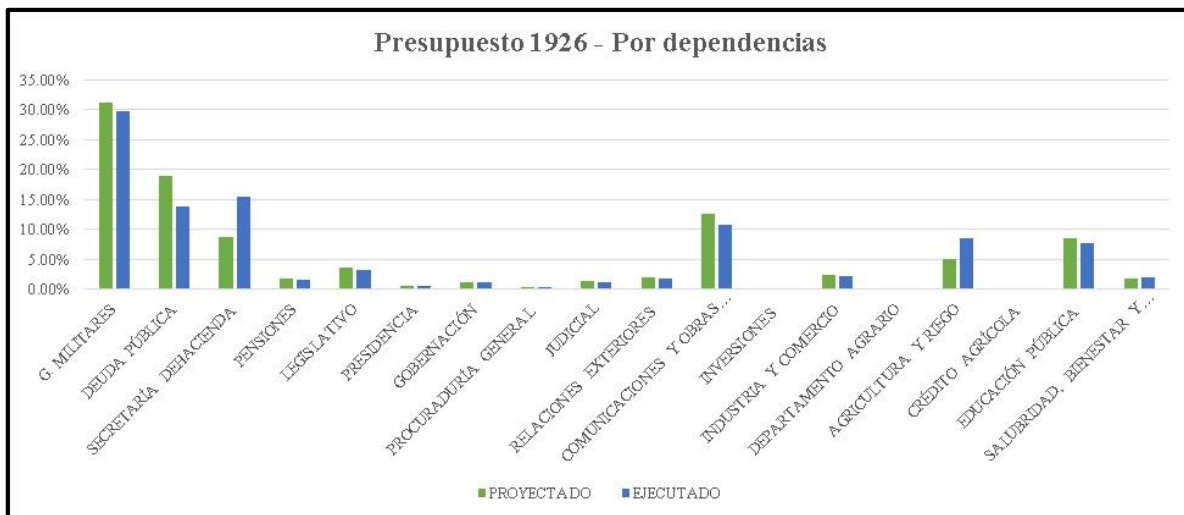


Imagen 3. Fuente: James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1970.

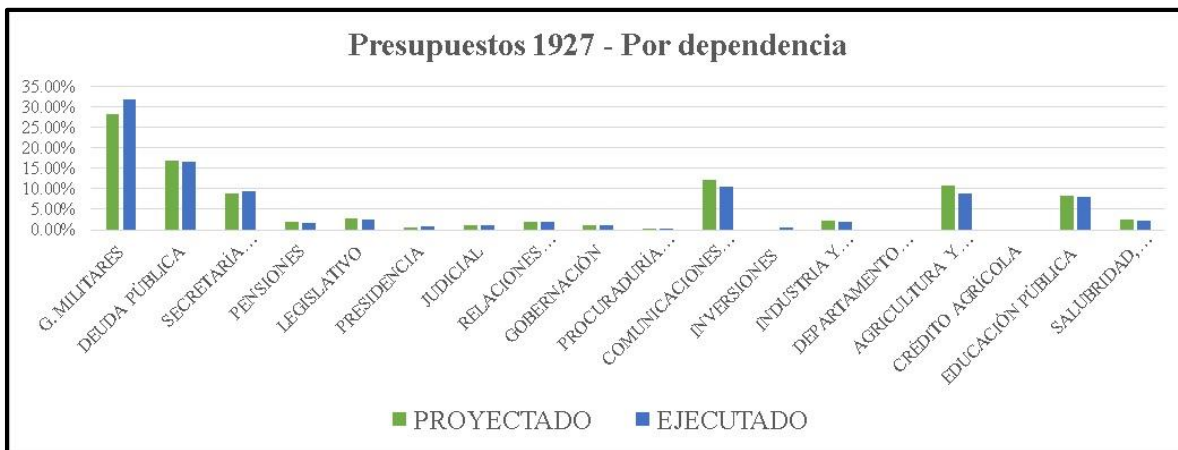


Imagen 4. Gráfica de elaboración propia, con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1970.

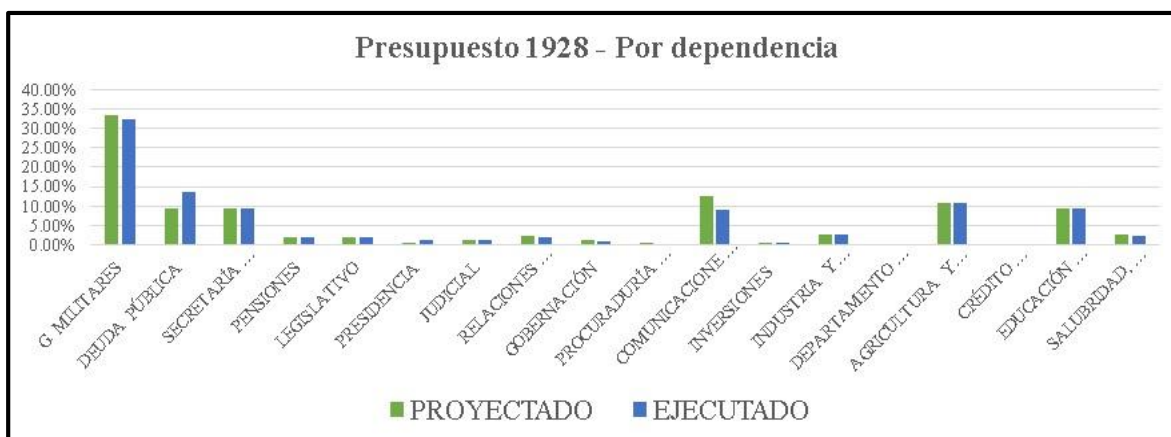


Imagen 5. Gráfica de elaboración propia, con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1970.

Para Calles la Revolución Mexicana se trataba de un movimiento que se hallaba consolidado y veía a la reconstrucción económica como único medio para afianzar sus conquistas.⁴⁰ Uno de los aspectos importantes que estaría en su agenda política en cuanto a la reconstrucción económica fue la organización de un programa agrícola que tuviera como base la creación de instituciones sólidas tanto de crédito como de reparto agrario y de

⁴⁰ Segundo Informe de Gobierno, presentado el 1° de septiembre de 1926. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXII Legislatura, Año 1, Periodo Ordinario, Tomo I, Núm. 5, 1° de septiembre de 1926. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-04.pdf> (07-07-19)

irrigación, que vigilaran y apoyaran su desenvolvimiento. Para ello era necesario contar con una nueva política hacendaria que lograra generar y organizar los ingresos que se necesitaban para tales propósitos.

En este contexto entró en un campo más activo el ingeniero Alberto J. Pani quien fungiría como su Secretario de Hacienda hasta 1927, para después ser remplazado por Luis Montes de Oca, pero que más adelante regresaría a ocupar ese mismo cargo de 1932 a 1934 con el presidente Abelardo L. Rodríguez.

Alberto J. Pani fue una figura claven en el desarrollo de la política económica de Plutarco Elías Calles y de sus sucesores. Me parece que en el pensamiento económico de Pani se engloba el significado más cercano de los alcances de la Revolución mexicana, ya que ésta se trató más bien de un movimiento moderado que buscó, al final de cuentas, incluir a los diversos actores que se le sumaron. La Revolución Mexicana comenzó con Madero abanderándose de la democracia y la no reelección, y eventualmente fue integrando una serie de demandas que provinieron de muy diversos sectores y clases sociales: desde los campesinos a los grandes empresarios que, paradójicamente, se hallaban conformados, en su mayoría, por antiguos revolucionarios, —como lo fue el caso de Calles⁴¹—. Las ideas económicas de Pani, en palabras de Jesús Silva Herzog eran las de un hombre neoliberal, pero con hondas preocupaciones sociales —y pragmáticas, añadiría yo—, es decir, no estaba en contra del capitalismo, pero sí de los capitalistas voraces. *“No es que no persiguiera amplios ideales de igualdad y justicia social, sino que para él era muy importante que los*

⁴¹ Sergio Ortiz Briano, *Entre la nostalgia y la incertidumbre. Movimiento estudiantil en el normalismo rural mexicano*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2012, p. 38.

propósitos que planteaba el Gobierno tuvieran un sustento económico real que hiciera factible su puesta en práctica.”⁴²

En este sentido, para Pani era muy importante conducir la política económica por un camino que permitiera el crecimiento en un marco de estabilidad de precios (aunque para ello fuera necesario abandonar la política presupuestaria y monetaria ortodoxa), todo esto pensado a través del sentido común y la mirada a las naciones extranjeras, pues no poseía un conocimiento directo de los cánones macroeconómicos.⁴³ Por ello para él, tanto para Calles, era imprescindible el hecho de que las instituciones debían de cambiar, de transformarse para adaptarse a la nueva realidad y a los nuevos retos que ésta traía consigo —la consolidación de una economía industrial plenamente capitalista—. Fue así que, para superar la difícil situación económica nacional, estos gobiernos posrevolucionarios buscaron modernizar sus instituciones —modernizar en el sentido de ampliar los instrumentos económicos y fiscales, de ortodoxos a heterodoxos.⁴⁴

La política económica de Pani inició — ya desde el periodo presidencial de Álvaro Obregón—, con el reordenamiento del “caos” presupuestal que había dejado De la Huerta, desde su punto de vista. Para reducir el déficit fiscal recurrió a la reducción de una gran cantidad de empleados públicos, y a los que se quedaron en la administración pública federal se les redujeron sus sueldos. En 1924, con Calles como Presidente de la República, la política de despidos fue la misma, con lo que se logró “ahorrar” suficientes recursos que, si bien no

⁴² Aurora Gómez-Galvarriato, “La política económica del nuevo régimen. Alberto J. Pani 1923-1927, 1931-1933”, en, Leonor Ludlow *op. cit.*, pp. 383-384.

⁴³ *Ibid.*, p. 384. Recordemos, incluso que la carrera en Economía no existía en ese entonces. Fue creada en 1929 por Narciso Bassols, precisamente encaminada por la necesidad de contar con expertos mexicanos que apoyaran en el crecimiento de la nación.

⁴⁴ José, Ayala Espino, *op. cit.*, p. 82.

servieron para reanudar el pago de la deuda externa⁴⁵, sí sirvieron para reducir el déficit fiscal de \$58 648 046.01 pesos, a \$40 768 658.40 pesos. En 1925 este sistema continuó, pero no fue suficiente para obtener los recursos necesarios para pagar la deuda externa, sin embargo, sí fue suficiente para crear una de las instituciones que más se habían buscado fundar desde hace años: el Banco de México; y también sirvió para poner en marcha la inversión en infraestructura.⁴⁶

Había que reformar al fisco pues “*una de las más certeras formas de analizar el desarrollo económico e institucional de los países es observar su sistema tributario*”⁴⁷ y el de México de 1923 todavía gravaba al consumo. Pani veía a éste como un impuesto no “equitativo” y poco funcional, pues dependía de que todos los estratos sociales contribuyeran con el mismo valor; lo cual era imposible: un pobre jamás iba a poder pagar lo mismo que un rico. Por ello se pensó en gravar no al consumo, sino a los ingresos lo que parecía mucho más “equitativo” y lucrativo.⁴⁸ También se colocó, por fin, una delimitación de las competencias en materia de tributación por la federación y los estados. Era necesario también hacer que el sistema tributario fuera más simple mediante la unificación de los impuestos, por lo que se crearon dos convenciones que discutirían este punto, las cuales fueron infructuosas, pero abrieron el paso para mejorar este aspecto.

Con respecto a la reforma bancaria y financiera se necesitaba de una que reorganizara la banca privada, creara el Banco de México, y organizara la Ley General de Instituciones de

⁴⁵ Recordemos que éste se había suspendido debido a la imposibilidad de generar los ingresos suficientes durante el periodo de De la Huerta como Secretario de Hacienda de Obregón.

⁴⁶ Aurora Gómez-Galvarriato *op. cit.*, p. 387.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 394.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 395.

Crédito y Establecimientos Bancarios,⁴⁹ ya que al finalizar la Revolución existían 25 bancos de emisión, 3 bancos hipotecarios y 7 refaccionarios, donde algunos operaban con concesiones federales y otros sin concesión, pero donde la gran mayoría se hallaba en quiebra. Era importante reformar la banca para colocar orden en la emisión de créditos por medio de los bancos existentes y que quedaran bajo la vigilancia de un banco central que estaría dirigido por el Estado. Su creación era necesaria para poder echar a andar los diversos programas revolucionarios que se tenían pensados (reparto agrario, irrigación, educación, etc.). La creación de instituciones en el periodo callista generó las posibilidades para que el Estado creciera económicamente.⁵⁰

El Banco de México se creó a partir de una serie de “ahorros”⁵¹ que generaron superávits presupuestales (despidos de personal en distintas dependencias, disminución de sueldos o sueldos adeudados, supresión de departamentos en la Secretaría de Hacienda por duplicación o inutilidad, como el Departamento de Aprovechamientos Generales, por ejemplo, economías draconianas, cancelación de subsidios a asociaciones culturales y civiles de beneficencia, entre otras)⁵² que el Estado puso en marcha desde 1923 por recomendación

⁴⁹ Se puede consultar en línea en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/16.pdf>

⁵⁰ José Ayala Espin *op. cit.*, p. 88.

⁵¹ Justificados por la política económica ortodoxa de equilibrio presupuestal.

⁵² Enrique Krauze, Jean Meyer y Cayetano Reyes (coords.), *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La reconstrucción económica*, México, COLMEX, 2006, (vol. 10), p. 19.

de Alberto J. Pani. La siguiente gráfica (*Imagen 6*) muestra el superávit con el que se consiguió crear al Banco de México, el cual fue de \$25, 000, 000:

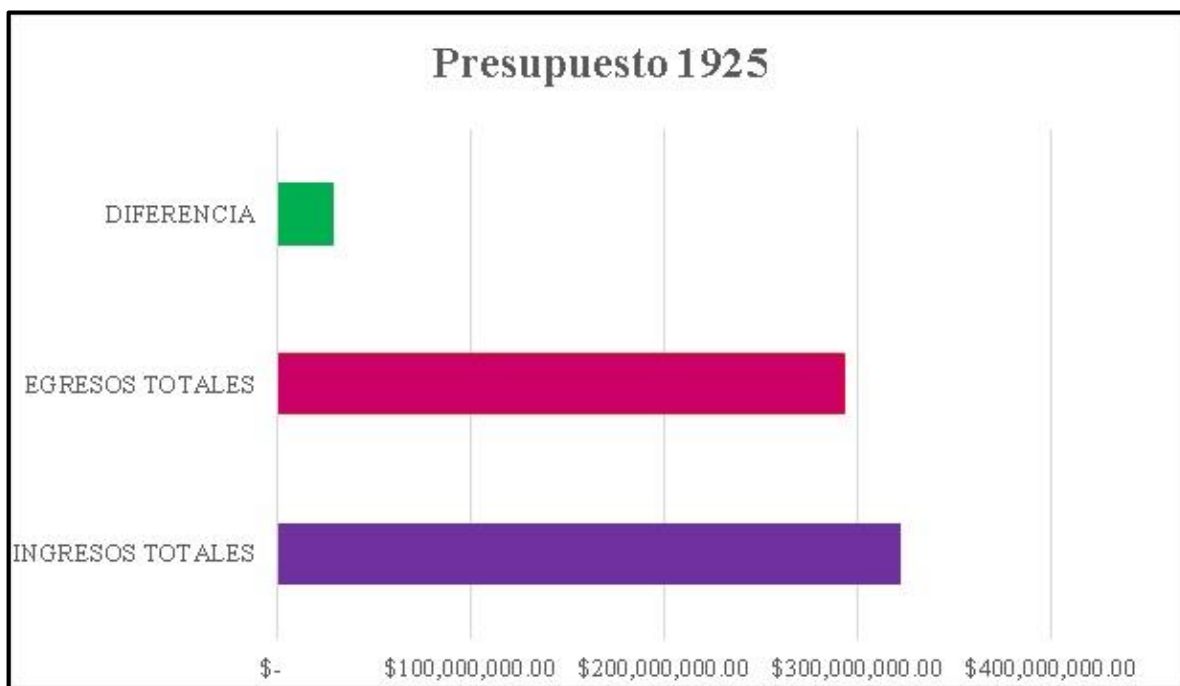


Imagen 6. Gráfica de elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

Este Banco tendría el objetivo de ser un Banco Único de Emisión —donde los billetes estarían respaldados en oro—, regularía la circulación de monedas en la República, así como los cambios en el exterior y las tasas de interés, y efectuar las operaciones bancaras que requiriera la tesorería. Para protegerlo se le dotaría de autonomía y se prohibiría que funcionarios públicos pudieran formar parte de su directiva. Sin embargo, como se verá en los periodos presidenciales posteriores —comenzando con el de Lázaro Cárdenas—, la intervención del Banco aumentó al grado de convertirse en el sostén de diversas reformas sociales, con lo que se convertiría en una institución de tipo político dominada por el poder Ejecutivo. En 1931 se reformó la Ley Constitutiva del Banco, en la que se obligaba la asociación de los demás bancos privados, comprobando con ello, una vez más, la fortaleza

que el Estado estaba obteniendo a partir del reformismo posrevolucionario. Fue, entonces, que hasta 1932 se pudo convertir el Banco de México en un verdadero banco central.

Otra institución muy importante que se creó en este periodo y que tiene que ver también con la reforma bancaria, fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado en 1926 con el fin de favorecer a la pequeña agricultura, el cual daba créditos tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios. La cuestión de los bancos es importante, ya que en estas instituciones fue en donde trabajaron de conjunto tanto el capital público como el privado. No es para nada extraordinaria esta unión en la consolidación de los capitalismo, sin embargo, sí es de llamar la atención ya que el Estado mexicano posrevolucionario se cimentó en ideales de distribución equitativa de la riqueza, de afianzamiento de las justicias económica y social, de la reivindicación de las clases trabajadoras e históricamente despojadas, contradicción que fue ampliamente estudiada y analizada por Nora Hamilton.⁵³

Otro aspecto importante que también se tomó en cuenta durante el callismo fue el de la negociación de la deuda externa. El pago de la deuda externa debía reanudarse mediante una renegociación, ya que estaba el peligro latente de una intervención estadounidense que pondría en duda la legitimidad del nuevo régimen. Se suspendió el acuerdo Lamont-De la Huerta, y se llegó a un nuevo acuerdo mediante la “Enmienda Pani”, la cual eliminó del total la deuda ferrocarrilera, pues este sector pasaría a manos privadas en 1926.⁵⁴ Con esto la deuda bajó de 1 500 millones de pesos a 890.⁵⁵

⁵³ Nora Hamilton, *op. cit.*

⁵⁴ José, Ayala Espino, *op. cit.*, p. 110

⁵⁵ Aurora Gómez-Galvarriato, *op. cit.*, p. 405.

Con respecto a la política monetaria, Pani creía que un problema principal eran las monedas que circulaban, porque para 1923 existía lo que se denominó “patrón oro cojo”, que quería decir que en México circulaba tanto oro como plata en las transacciones debido a la inestabilidad del valor de ambos metales en momentos diferentes, por ejemplo, de 1917 a 1920 circularon mayoritariamente monedas de oro debido a que la plata aumentó de precio en esos años lo que llevó a la fundición masiva de monedas, pero luego en 1920 el oro aumentó su valor frente a la plata provocando el efecto contrario y a que el gobierno acuñara pesos plata para cubrir los déficits presupuestales, ya que el señoreaje⁵⁶ generaba buenas ganancias al fisco. Por ello la salida y entrada de monedas en estos años provocó ciclos de inflación-deflación perjudiciales para la economía mexicana.⁵⁷

Sin embargo, a pesar de haber detectado el problema Pani fue incapaz de solucionarlo, lo que provocó su renuncia a la Secretaría de Hacienda en 1927. Como podemos ver en la siguiente gráfica (*Imagen 7*) en todos los años del gobierno de Calles hubo superávit, excepto el de 1927, debido a que se seguía privilegiando al equilibrio presupuestal antes que el desarrollo social y, sobre todo, a los gastos destinados para sufragar la Guerra Cristera. Prácticamente en todos los periodos presidenciales posrevolucionarios, las finanzas se vieron agravadas por el hecho de tener que destinar recursos a la guerra (rebelión delahuertista, Guerra Cristera, la Rebelión de Cedillo, etc.). Fue hasta el segundo periodo de Pani en

⁵⁶ Permiso al cual tenían acceso las casas de moneda para acuñar monedas cuyo valor intrínseco es menor al nominal, generando una ganancia.

⁵⁷ Aurora Gómez-Galvarriato, *op. cit.*, p. 388

Hacienda que cambió su política ortodoxa por una heterodoxa, en beneficio del desarrollo económico y social.

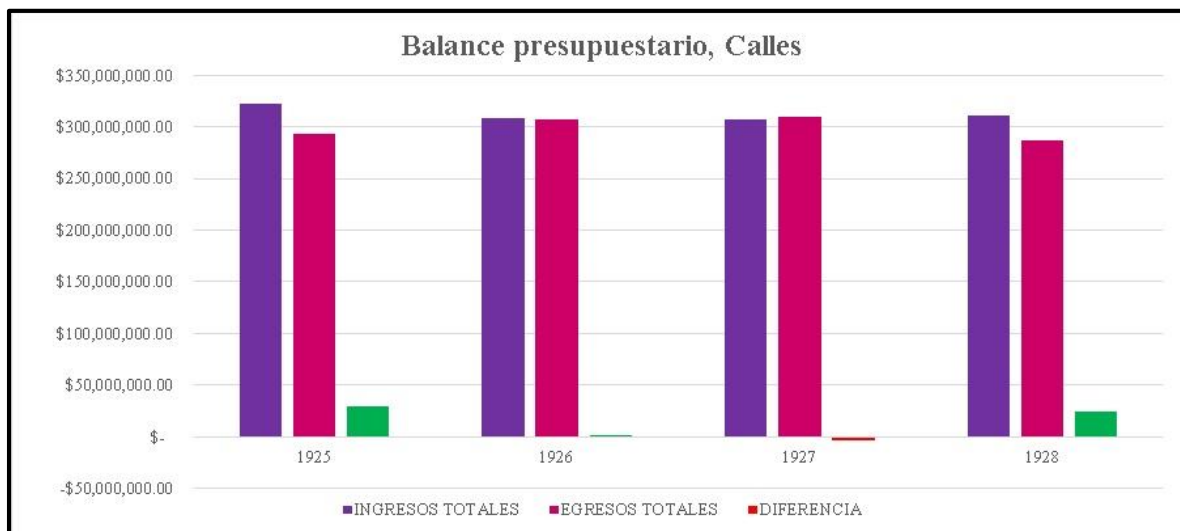


Imagen 7. Gráfica de elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

A pesar de que desde 1923 Alberto J. Pani se había desempeñado como Secretario de Hacienda, primero de Obregón, y después de Calles, se comenzaban a cuestionar sus procedimientos, sobre todo lo relativo a la reforma monetaria, pues ésta había demostrado su ineficacia para afrontar la crisis que se comenzaba a resentir en 1927. Se llegó a decir que era incapaz de desarrollar una labor hacendaria hacia las tendencias y aspiraciones sociales del pueblo mexicano⁵⁸ — esto quizás debido a que el énfasis de su política económica estuvo en la reconstrucción económica antes que en mejorar las condiciones sociales de mayor demanda, como el reparto agrario— planteado en el movimiento de 1910. Uno de sus principales detractores fue Félix Palavicini, quien criticaba que Pani consultaba a la escuela

⁵⁸ Víctor Edgardo Galván Vargas, *Luis Montes de Oca. Una biografía política. 1892-1958*, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2017, p. 141.

científica del Porfiriato para organizar su administración,⁵⁹ además de la imposibilidad de mantener las fluctuaciones del costo de la plata.

Una vez que Alberto J. Pani renunció a la Secretaría de Hacienda, fue sustituido por Luis Montes de Oca, quien además de haber fungido como Contralor General tenía cierta cercanía con el grupo sonoreño, especialmente con Plutarco Elías Calles, desde la promulgación del Plan de Agua Prieta en 1920.⁶⁰ Montes de Oca llegó a manejar Secretaría de Hacienda en una época en que la economía venía resintiéndose desde 1925 por la recesión de los Estados Unidos, debido a que buena parte de los ingresos nacionales dependían de la exportación de petróleo crudo y justo en estos años su venta disminuyó a consecuencia de la explotación de nuevos yacimientos encontrados en Venezuela.⁶¹ Para tratar de corregir esta situación, Montes de Oca aplicó medias monetarias y fiscales anticíclicas lo que le ayudaría a apreciar el valor de los pesos plata frente al oro.⁶²

Montes de Oca siguió una política económica ortodoxa, es decir, se propuso aumentar las exportaciones para generar las divisas suficientes que servirían para defender la convertibilidad de la moneda en oro y para mantener el pago de la deuda; además de recortar el gasto público.⁶³ Sin embargo, esta política de dependencia de las exportaciones sería la que haría caer a México con mayor profundidad en la depresión de 1929.

Cuando parecía que la consolidación del régimen por medio de la reconstrucción económica estaba comenzando a florecer, la economía mundial colapsó y en México la

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 141-142.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 143

⁶¹ Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, FCE, COLMEX, FHA, 1994, (Colección Fideicomiso Historia de las Américas), p. 24.

⁶² Aurora Gómez-Galvarriato, *op. cit.*, p.391.

⁶³ *Ibid.*, p.391

pacificación demostraba que existía sólo en los discursos y en los anhelos de la clase gobernante. En 1926 la rebelión cristera colocó al régimen en una situación de inestabilidad, pues nuevamente los recursos —los presupuestos de 1926 a 1929— tuvieron que destinarse a los gastos de guerra, inflando de nuevo los gastos en el rubro administrativo. Las siguientes gráficas muestra la distribución de los presupuestos por gastos (económico, administrativo y social) de los cuatro años de gobierno de Calles. Se ve que efectivamente los gastos administrativos aumentaron en el año de 1926, con lo que el gasto económico tuvo que recortarse, según podemos ver en la gráfica de gastos proyectados (*Imagen 8*) y gastos ejecutados (*Imagen 9*).

Esas dos gráficas son interesantes porque señalan cómo efectivamente en el año de 1925 fue que el gasto administrativo se redujo considerablemente, provocando con ello un superávit que serviría para crear al Banco de México, pero los siguientes años (de 1926 a 1928), el gasto administrativo ejecutado fue superior al proyectado, demostrando inestabilidad en el régimen (pues el presupuesto se utilizó para pagar gastos militares), y la falta de interés del Estado por mejorar los canales redistributivos de riqueza que harían posible llevar a cabo las demandas revolucionarias.

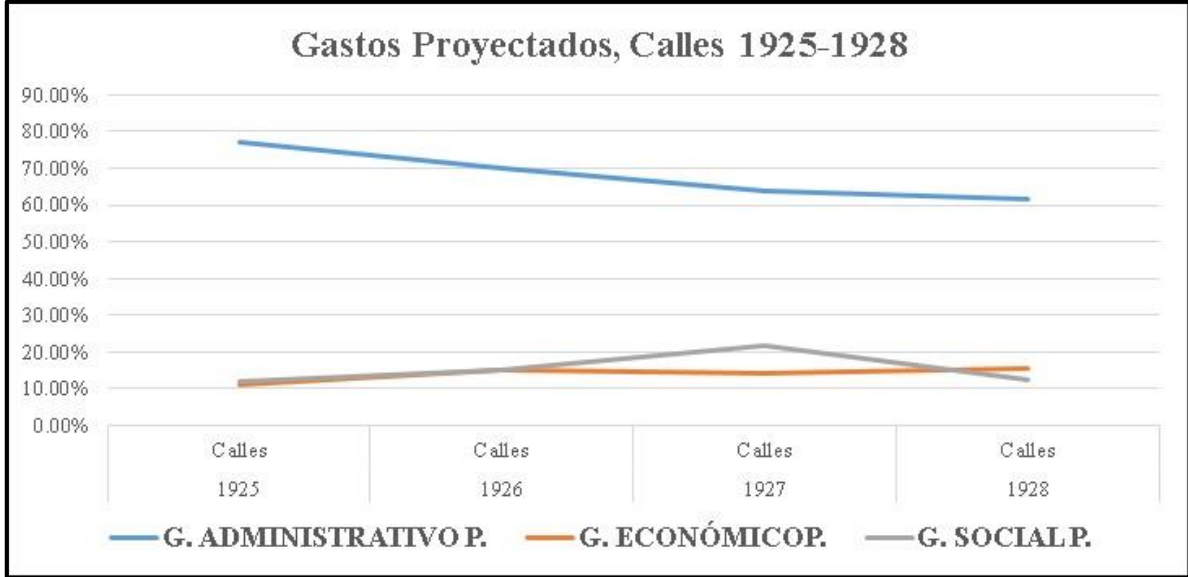


Imagen 8. Gráfica de elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

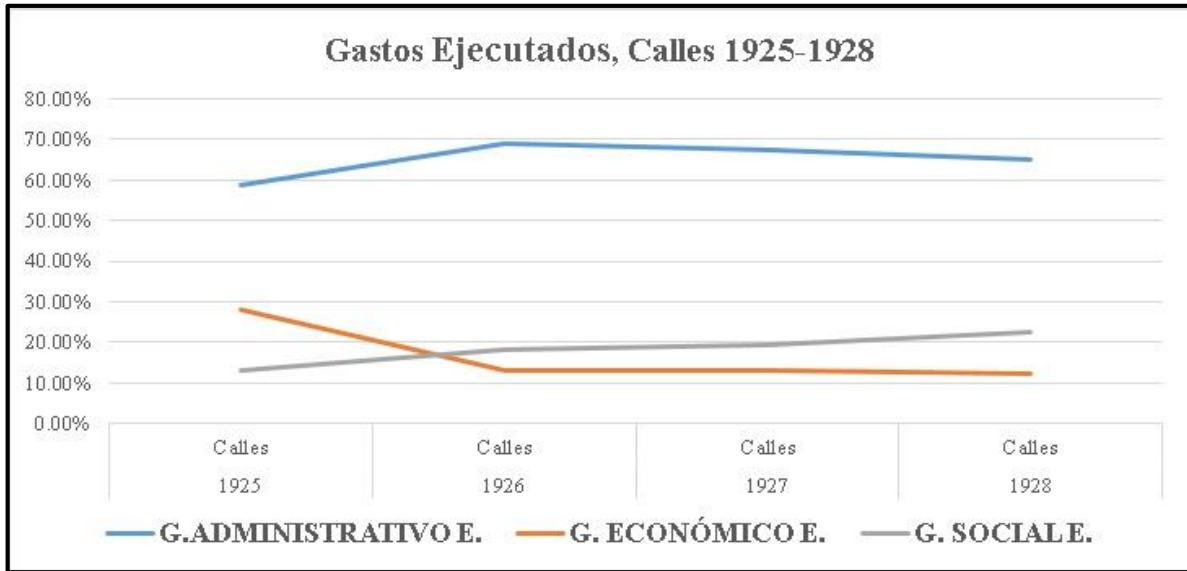


Imagen 9. Gráfica de elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

La reconstrucción económica de Calles se vio interrumpida tanto por la rebelión cristera como por la crisis financiera de 1927. Éstas colocaron un freno e, incluso, un retroceso en la distribución del presupuesto, retroceso porque si bien los gastos en la milicia

comenzaban a disminuir, tuvieron que volver a crecer para contener dicha rebelión. Otro factor importante fue el no contar con una independencia en términos reales para poder elegir hacia donde direccionar el gasto, es decir, el pago de la deuda siempre ha significado un desembolso muy importante de los egresos mexicanos pues el peligro de una intervención extranjera —en estos años hasta antes de Cárdenas— seguía siendo un peligro latente. ¿Hasta dónde un país puede ejercer completamente su soberanía si no cuenta con el control de sus finanzas?

c. La política económica de la crisis: el maximato y los presupuestos federales, 1928-1934

Durante el último año de la presidencia de Calles la crisis había tomado otro matiz: además de ser financiera —para lo cual Montes de Oca ya estaba implementando un reformismo institucional del que hablaremos más adelante—, la crisis política ocasionada por la rebelión cristera se había agudizado en vísperas de las nuevas elecciones presidenciales. Bien era sabido —y como José Vasconcelos había acusado en varias ocasiones,⁶⁴— desde el momento en el que Álvaro Obregón había elegido a Plutarco Elías Calles como su sucesor, comenzó a mover las piezas para su reelección. Obregón ganó las elecciones presidenciales de 1928, pero no llegó a ocupar la silla presidencial por segunda ocasión, pues fue asesinado por un fanático religioso, según la versión oficial —aunque Calles fue acusado de haber perpetrado el crimen en busca, también, de una reelección, lo cual generó un ambiente de gran tensión política.⁶⁵

⁶⁴ James W. Wilkie, *op. cit.*, p. 92

⁶⁵ *Ibíd.*, 96.

Finalmente, Calles optaría por no reelegirse y con ello evitar un enorme conflicto social. Así, mientras volvían a organizar nuevas elecciones presidenciales, se designó un gobierno interino que fue encabezado por el abogado tamaulipeco Emilio Portes Gil, quien se identificaba muy bien con el grupo sonorenses, y que había ocupado el cargo de gobernador de su estado natal. Fue presidente interino del 30 de noviembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

Como hemos tenido oportunidad de ver, la política económica de los diferentes gobiernos posrevolucionarios —hasta Portes Gil—, optaron por un desarrollo hacia afuera,⁶⁶ es decir, donde el sector exportador era el más importante y alrededor del cual giraba toda la economía mexicana. Este modelo de desarrollo era el que había provocado la fragilidad de la economía de México, pues cuando se registraba una baja en las exportaciones, los ingresos mermaban de una manera realmente importante, paralizando todas las obras de reconstrucción nacional. Sin embargo, la crisis financiera del año 1929 sirvió de detonante para que las economías dependientes de la venta de sus productos a otras naciones —como la mexicana— comenzaran a intervenir de una manera más directa en los asuntos de desarrollo económico, mediante una participación más activa como inversionistas en sus respectivas naciones. Es decir, en momentos en los que las potencias económicas se encuentran debilitadas (como lo fue el caso de los Estados Unidos durante la crisis de 1929), es cuando las naciones con capitalismo periféricos tienden a extender su autonomía a otras áreas, generando con ello cierto desarrollo,⁶⁷ y en el caso particular de México, es cuando podemos observar mayores desembolsos en los gastos sociales.

⁶⁶ Enrique Cárdenas, *La hacienda ... op. cit.*, p. 17.

⁶⁷ Nora Hamilton, *op. cit.*

Este intervencionismo estatal no habría sido posible de no contar con las diferentes instituciones que fueron creadas durante la presidencia de Plutarco Elías Calles y sus secretarios de hacienda. “*En un principio, después de la Revolución mexicana, el gobierno no tenía ni las instituciones ni los instrumentos para poder actuar e influir, de alguna manera, en el desarrollo de la economía. También es cierto que en esa época no era de uso común la intervención estatal para aminorar los ciclos económicos (fluctuaciones externas)*”.⁶⁸

Tanto el Banco de México, el Banco Agrícola, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión de Irrigación permitieron que el Estado tuviera una mayor injerencia en el desarrollo económico del país, aunque no todas cumplieron con los objetivos planteados de inmediato. Enrique Cárdenas,⁶⁹ señala que conforme el Estado fue consolidándose políticamente fue disminuyendo sus egresos en el rubro administrativo, sobre todo el militar. Esto puede ser cierto únicamente hasta después de 1934, pues como vamos a poder ver en el siguiente cuadro (*Tabla 1*), durante la década de los treinta los gastos administrativos (donde están incluidos los gastos militares, entre otros) se mantuvieron bastante altos, por encima de la mitad del total.

⁶⁸ Enrique Cárdenas, *La hacienda... op. cit.*, p. 17.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 19.

<i>Período presidencial</i>	<i>Presidente</i>	<i>Gasto social</i>	<i>Gasto Económico</i>	<i>Gasto Administrativo</i>
1924-1928	Plutarco Elías Calles	18.28%	16.65%	65.08%
1928-1930	Emilio Portes Gil	21.65%	18.35%	60%
1930-1932	Pascual Ortiz Rubio	25.35%	18.60%	56.05%
1932-1934	Abelardo Rodríguez	21.30%	15.35%	63.05%
1934-1940	Lázaro Cárdenas	27.95%	25.97%	46.08%

Tabla 1. Elaboración propia con información de James W. Wilkie, La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social, México, FCE, 1978; y la Cuenta Pública de los años 1933-1940

Por el lado de la Hacienda Pública, Montes de Oca creó una Comisión Reorganizadora formada por los contadores públicos Tomás Vilchis y David Thierry dentro de la Secretaría en 1927. La Comisión se encargó de hacer un análisis de las condiciones en que funcionaba la Secretaría, por lo que señalaron la necesidad de elaborar una Ley Orgánica que estableciera las funciones de la misma, ya que se había llegado a la conclusión de que la Dependencia operaba con muchas de las normas y principios del Porfiriato que a su vez coexistían con algunas modificaciones hechas por los revolucionarios, creando numerosas incongruencias.⁷⁰

⁷⁰Víctor Edgardo Galván Vargas *op. cit.*, p. 147.

Entre los colaboradores para crear dicha Ley estuvieron Julio Novoa, Carlos Duplán, Jesús Silva Herzog, Francisco Borja, Luis Magaña, José Ferell, Gonzalo Quintana, Roberto Guerrero, Abel Espinoza, Diego Moreno, Francisco Gamoneda y Carlos Zetina. Estos personajes se encargaron de la centralización de los servicios de correspondencia, la creación del Departamento de Control de Correspondencia de la Oficina Central de Archivo, la reorganización de la Tesorería de la Federación, del Departamento de Crédito, de la Dirección del Timbre, de la Casa de Moneda; se elaboraron trece reglamentos para las dependencias recién creadas y para las reorganizadas; se continuó con la profesionalización y capacitación del servicio público y sus empleados que había iniciado en el Departamento de Contraloría; y se inició la elaboración del padrón de contribuyentes para el Impuesto Sobre la Renta.⁷¹

En un año de actividades, la Comisión “[...] *permitió la concentración de la multiplicidad de mejoras en un solo cuerpo legal, que sirvió de eje para la aplicación de todo el entramado impositivo del país*”,⁷² y, es muy probable, que gracias a esta reorganización de la Secretaría de Hacienda se mejorara su funcionamiento relegando las actividades del Departamento de Contraloría hasta volverlo innecesario. Dos hechos fueron relevantes durante el desempeño de Luis Montes de Oca en la Secretaría de Hacienda, estos fueron seleccionar al personal más apto para el desempeño de funciones públicas mediante la aplicación de evaluaciones al personal y, la elaboración del Padrón de Contribuyentes para el Impuesto Sobre la Renta.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 147-148.

⁷² *Ibidem.*

Para Montes de Oca había que dividir las funciones para lograr ser más eficaces, por lo que ideó también un programa para distribuir la carga fiscal entre los contribuyentes y, además, simplificar el proceso de recaudación (este proceso ya tenía sus bases con Alberto J. Pani). También elaboró una Ley Aduanal cuyo objetivo fue el de unificar los impuestos; además de la creación de una Tarifa General de Importación.⁷³

La creación de instituciones no dejó de ser un factor importante en el reordenamiento de la vida económica, pero también política de México. En el año de 1929 se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) como un intento de Plutarco Elías Calles por unificar a la Familia Revolucionaria, evitar el faccionalismo y, sobre todo, el caudillismo. Este partido funcionó como una coalición política bajo el Comité Ejecutivo Nacional, a través del cual se impuso la autoridad de Calles. Se reunieron diferentes fuerzas políticas, y todos aquellos partidos y organizaciones populares que no formaran parte de él comenzaron a ser combatidos por el propio partido y por propio gobierno.⁷⁴

Fue en este periodo en el que se comenzó a ver con mayor regularidad que eran los propios políticos los que participaban como propietarios de las diversas actividades productivas.⁷⁵ Es decir, México comenzaba a enfrentarse al problema de distinguir entre lo público y lo privado, pues comenzaba a marcarse una línea muy fina fácil cruzar. Se daba comienzo a la consolidación de una nueva oligarquía, una oligarquía revolucionaria.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario se entraba a una nueva etapa de la conformación del Estado mexicano, la de la formación de un gobierno paternalista, de

⁷³ *Ibíd.*, p. 152.

⁷⁴ José, Ayala Espino, *op. cit.* p. 98.

⁷⁵ *Ibidem.*

partido único y autoritario que iría institucionalizándose con el transcurso del tiempo y que dotaría al Ejecutivo de poderes extraordinarios y permanentes para un dominio completo sobre las relaciones de propiedad y con arbitraje, de última instancia, sobre cualquier conflicto surgido de la sociedad mexicana, “*del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, con el tiempo, se pasaría al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República*”.⁷⁶ Proceso del cual Lázaro Cárdenas se vio beneficiado una vez que ocupó la presidencia de la nación.⁷⁷

Las siguientes imágenes (*Imagen 10, Imagen 11*), muestran los presupuestos proyectados y ejecutados durante los dos años en la presidencia interina de Emilio Portes Gil, en las cuales se puede apreciar una similitud bastante grande con las proyecciones y ejecuciones de Plutarco Elías Calles: mayor porcentaje al gasto administrativo, aun cuando la Guerra Cristera había cedido sus batallas más fuertes, mostrando con ello la gran fuerza que significaba el Ejército frente al Estado.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 99.

⁷⁷ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Era, 2018, p. 44.



Imagen 10. Gráfica de elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

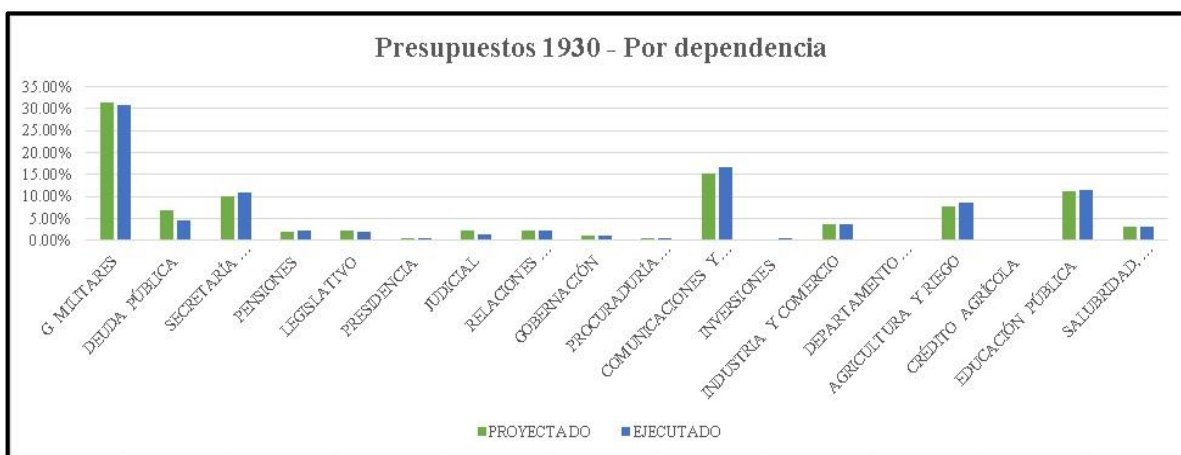


Imagen 11. Gráfica de elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

A pesar del reformismo institucional, los efectos de la Gran Depresión sobre las finanzas públicas en México empezaron a sentirse con fuerza a partir de 1930, cuando los ingresos efectivos cayeron de \$322 000 000 a \$289 000 000. Los ingresos gubernamentales no se recuperaron sino hasta el año de 1934, aunque no alcanzaron los niveles anteriores a la crisis.⁷⁸ Si la situación de desorden de la Secretaría de Hacienda había comenzado a encontrar un sentido, estos efectos de la Depresión harían que diera unos cuantos pasos atrás. Para 1930 la situación de la Secretaría sería otra y esto le dejaría ver el informe de gobierno del

⁷⁸ José, Ayala Espino, *op. cit.*, p. 112.

presidente Pascual Ortiz Rubio a propósito del pago de la deuda, que, como hemos visto, fue un factor muy importante que determinó situación financiera del México de estos años:

Sin embargo, es conveniente expresar con toda claridad y honradez que mientras el gobierno mexicano no pague sus deudas de carácter interior y exterior, no hay verdadero equilibrio hacendario; pues [...], uno de los factores que influyen en este equilibrio, es relacionado con la Deuda Pública, ya que la existencia de obligaciones insolutas y en ocasiones ni siquiera cuantificadas a cargo del Erario, impiden obtener un saldo correcto a favor o en contra de los ingresos.⁷⁹

Pascual Ortiz Rubio, una vez que había accedido a la Presidencia de la República postuló que sólo equilibrando el presupuesto (política económica ortodoxa) se podría superar la depresión, ya que con esto también se podría reanudar el pago de la deuda, aspecto fundamental para conservar la soberanía nacional. La naturaleza del gasto en estos años de crisis dependió considerablemente de los impuestos derivados del comercio exterior, sobre todo los impuestos a las materias primas que demandaban los centros imperialistas.⁸⁰ La crisis hizo descender los ingresos públicos, y por ende, se contrajo el gasto. Esto incidió en un mayor intervencionismo estatal.

La crisis, sin embargo, no redujo los gastos militares como podemos observar en la distribución del presupuesto de 1931 (*Imagen 12*), pues siguieron estando por arriba del 30%

⁷⁹ *I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Pascual Ortiz Rubio. 1° de septiembre de 1930.* Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XXXIV Legislatura, Año I, Periodo Ordinario, Tomo I, Número 5, Lunes 1° de septiembre de 1930. Se puede consultar en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-06.pdf> (10-07-2019).

⁸⁰ José, Ayala Espino, *op. cit.*, p. 125.

del total. Lo que sí se nota es una baja en los recursos destinados al pago de la deuda pública, situación que ya se venía vislumbrando desde el año anterior.



Imagen 12. Gráfica de elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, <https://www.inegi.org.mx/app/archivohistorico/>

La crisis golpeó fuertemente al sector exportador de minería, algodón, henequén y de café. El sector agrícola fue uno de los más afectados y la recuperación no comenzó a verse sino hasta 1933. En esta recuperación tuvo mucho que ver que se tomó la medida de devaluar la moneda nacional, lo cual encareció los productos importados, pero generó un proceso de industrialización interna, además, abarato los productos mexicanos de exportación.⁸¹ Un aspecto que también ayudó a la recuperación fue que entre sus productos de exportación se encontraban dos que para 1933 tuvieron un aumento en la demanda: el petróleo y la plata.⁸²

Otro elemento importante fue el viraje en el rumbo de la política económica, que fue motivado por la renuncia de Luis Montes de Oca a la Secretaría de Hacienda y el regreso de Alberto J. Pani a la misma. Montes de Oca tuvo que renunciar porque se vio forzado a

⁸¹ *Ibid.*, p. 126.

⁸² Enrique Cárdenas, *La hacienda ... op. cit.*, pp. 46-47

abandonar el patrón oro en 1931 debido a que la salida de divisas hizo imposible mantener la paridad de cambio, además de que abandonar el patrón oro se estaba convirtiendo en una tendencia a nivel internacional. Pese a esto, Montes de Oca persistió en la idea de regresar al patrón oro a través de políticas monetarias restrictivas, lo que provocó que la crisis se acentuara. El efecto negativo que trajo consigo no abandonar el patrón oro, y peor aún, abandonarlo y regresar a él fue expuesto por Pani a Calles, lo que hizo que Abelardo Rodríguez (influido claramente por Calles) lo trajera de España para nombrarlo Secretario de Hacienda en febrero de 1932.⁸³

Al ver las gráficas de distribución de presupuesto (*Imagen 13, Imagen 14, Imagen 15, Imagen 16*)), notamos que fue en estos años en donde se comienzan a ver disminuciones a las erogaciones hechas al rubro de gastos administrativos, abriendo el paso al aumento del gasto social, reforzando la idea de la tenencia de una mayor autonomía estatal para llevar a cabo el reformismo que se solicitó con la Revolución Mexicana.

⁸³ Aurora Gómez-Galvarriato, *op. cit.*, p. 393

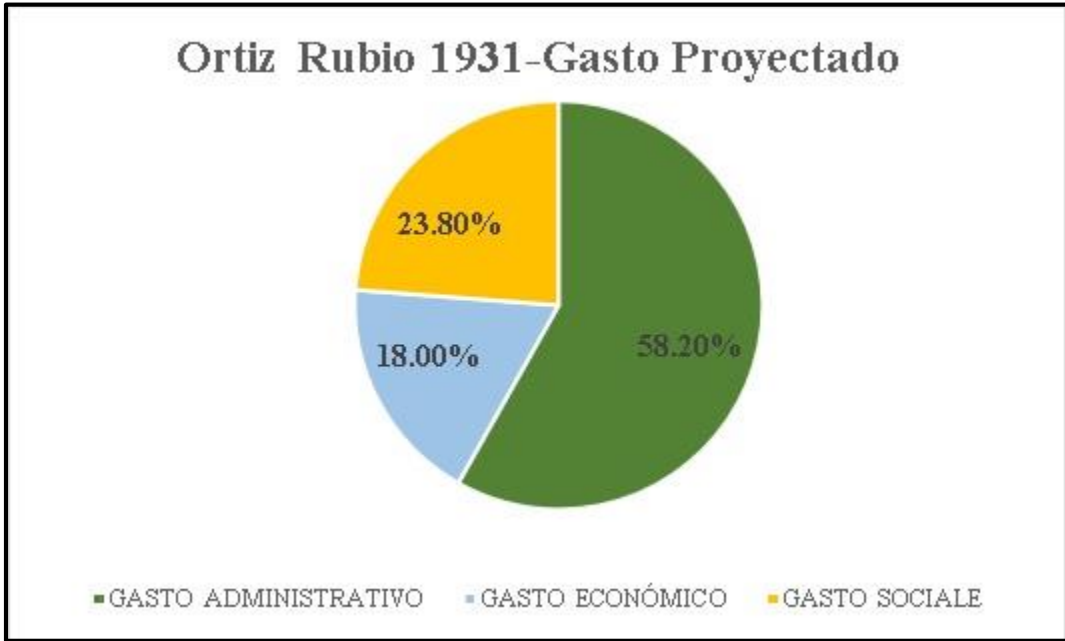


Imagen 13. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

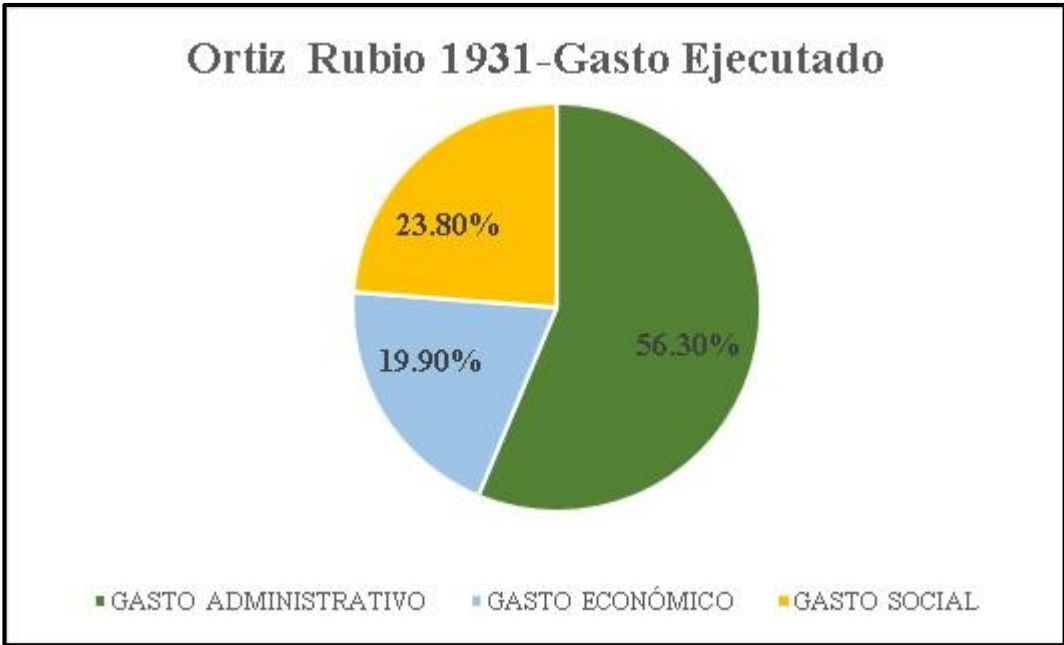


Imagen 14. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

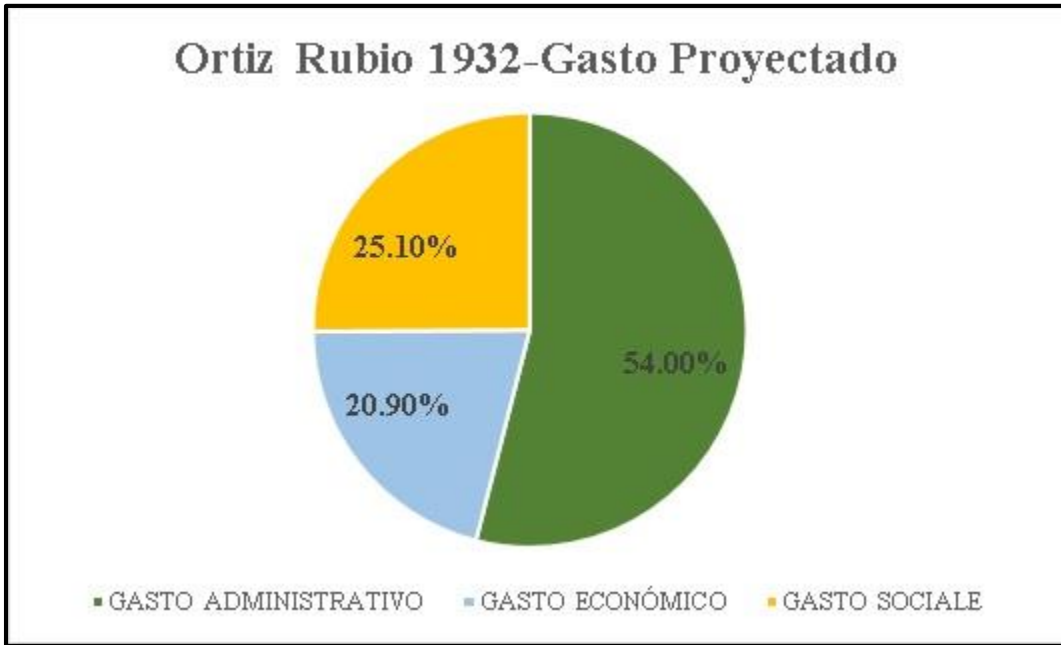


Imagen 15. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976)*. *Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

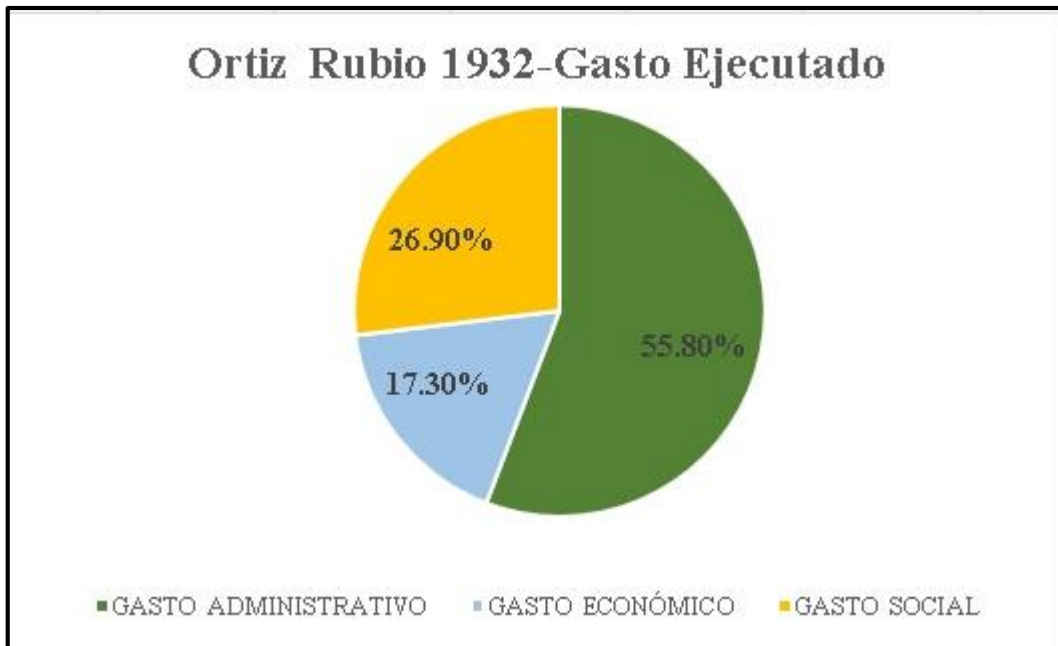


Imagen 16. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976)*. *Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

Al parecer la crisis había abierto la posibilidad de explorar la posibilidad del crecimiento hacia el interior, con el apoyo de una intervención cada vez más directa del Estado por medio de las políticas económicas elaboradas por sus secretarios de Hacienda. Una vez que Alberto J. Pani retomó sus actividades como secretario de Hacienda, pero ahora bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, puso en marcha medidas expansionistas, es decir, se propuso combatir la deflación sin caer en la inflación. Llevó a cabo una reforma a la Ley Monetaria de 1931 que le permitió ampliar el *stock* circulante por medio de una acuñación suplementaria de pesos plata que no iba a estar dedicada a cubrir el déficit presupuestal sino a restablecer el equilibrio entre volumen monetario y el conjunto de la producción consumible y de los bienes y servicios intercambiables

También procedió a la reorganización del Banco de México, ya que este no se encontraba desempeñando su verdadero papel de emisor de billetes y decretó la asociación obligatoria de la mayoría de los bancos. Con esto el banco ganó poder para controlar el crédito y se daría inicio a una nueva etapa, en la que el Estado utilizaría ese recurso —el crédito— para echar a andar el reformismo social, “*esta reforma reforzó la aceptación de billetes al reanudar la acuñación de monedas de plata y así otorgar una mayor disponibilidad de reservas al banco central. Con esta reforma la circulación de billetes creció a 10.7 millones de pesos en billetes, en marzo de 1932, y a 42.1 millones al terminar el año*”.⁸⁴ Con esto, tanto la oferta monetaria como la emisión de billetes generaban ingresos fiscales adicionales que ayudaron al gobierno a darle un estímulo adicional. Estas medidas y el aumento del valor de las exportaciones de plata fueron la razón de que la economía de

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 402.

México se recobraría relativamente rápido de los efectos de la gran depresión.⁸⁵ Por ello se dice que con Pani el verdadero Banco Central fue creado. En este panorama fue en el que se desempeñó Abelardo L. Rodríguez y con el que comenzó la implementación del Plan Sexenal, lo cual será uno de los temas del siguiente capítulo.

⁸⁵ Enrique Cárdenas, *La hacienda... op. cit.*, pp. 46-47.

2. LA REVOLUCIÓN ES PARA QUIEN LA TRABAJA

En este capítulo se examinará a Lázaro Cárdenas en su formación política dentro de la Revolución Mexicana. La manera en la que fue colocándose dentro de la familia revolucionaria le serviría como parangón para convertirse, muy rápidamente, en Presidente de México y se enlazaría su presidencia con la de Abelardo Rodríguez por medio del Plan Sexenal.

En el primer apartado del presente capítulo comenzaré por explicar al gobierno de Lázaro Cárdenas dentro de la Revolución Mexicana y cómo su acercamiento a esta y su gobierno de Michoacán influiría de manera decisiva en su idea de reformismo social nacional, enmarcado, desde luego, dentro de los parámetros y límites que el propio gobierno revolucionario delineó. En este caso, se propone pensar a Cárdenas y su proceso reformista tan radical como estas condiciones lo permitieron.

El aspecto de mayor importancia que guio este proceso reformista fue el manejo del nacionalismo revolucionario como medio y como fin al mismo tiempo. Como medio porque fue por medio de esta ideología que el Estado encontró las herramientas para intervenir más activamente en el desarrollo de todos los asuntos nacionales, y como fin ya que lo que se buscaba era llegar a la independencia económica con respecto a otras naciones, pero también con respecto al capital privado, sobre todo el proveniente del antiguo grupo porfirista. El documento en el que se haya una mayor exaltación de las bondades del nacionalismo revolucionario, o nacionalismo económico fue el primer Plan Sexenal, el cual si bien puede ser interpretado como una guía de acción para el gobierno, también significó la más clara prueba de que Plutarco Elías Calles, por medio del PNR, no estaría dispuesto a dar mayores

libertades al futuro presidente, Lázaro Cárdenas.⁸⁶ El gobierno de Lázaro Cárdenas, si bien fue capaz de marcar sus propios lineamientos en el gobierno —no por nada consideró que la única manera de echar a andar el aparato reformista sería haciéndose del poder dentro del Estado, exiliando a Calles y a los callistas, mismos que habían mostrado una clara inclinación hacia el conservadurismo político y al enriquecimiento personal—, no acabó con la estructura política y económica que favorecía la acumulación de capital en detrimento de la igualdad social.

En el segundo apartado se reconstruirán las circunstancias de la creación del Plan Sexenal, visto como un Proyecto de Nación cuya finalidad fue la de servir de soporte al gobierno de Lázaro Cárdenas y evitar que éste se saliera de los postulados y finalidades del Partido Nacional Revolucionario, ello con la intención de prolongar el periodo del maximato durante este nuevo gobierno. Este Plan fue puesto en marcha por Abelardo Rodríguez, de ahí que se propone enlazar los gobiernos de Rodríguez y Cárdenas.

a. Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana

Lázaro Cárdenas del Río nació el 21 de mayo de 1895 en Jiquilpan, Michoacán. Creció en las postrimerías del Porfiriato, así que todavía pudo presenciar la desigualdad que caracterizó a aquél régimen, la cual puede describirse como la lucha entre los campesinos contra los acaparadores y comerciantes, o lo que era casi lo mismo, entre indios morenos y criollos blancos. Estudió en Jiquilpan la educación primaria hasta los 14 años y a los 15 trabajó como meritorio en la Administración de Rentas de la Ciudad.

⁸⁶ Sobre todo, a sabiendas de su radical gobierno en Michoacán.

Lázaro Cárdenas se enroló en las filas de la Revolución desde muy temprano (1913), cuando fue perseguido por imprimir un manifiesto a favor de la Revolución en la imprenta que habían comprado él y algunos de sus conocidos. Muy pronto se abrió paso gracias a que sabía leer y escribir; en los años veinte ya se hallaba integrando las filas del General Plutarco Elías Calles. Su formación militar y política se consolidó en la etapa de formación de los gobiernos sonorenses. Aproximadamente ocho años fue lo que duró esta formación (1920-1928), en la cual muy pronto encontraría su lugar más como negociador o “apagafuegos” que como estratega guerrillero. En sus apuntes de aquellos años (años veinte) dejó varias notas en las que señala haber sido testigo de numerosas y muy variadas “triquiñuelas” de los políticos posrevolucionarios para hacerse del poder o consolidarlo. Vio de cerca la explotación y la miseria de las mayorías mexicanas y el entretejido de las relaciones desiguales entre propietarios nacionales y extranjeros con los trabajadores mexicanos.⁸⁷ Por lo que se dio cuenta que la Revolución tardaba en llegar a las mayorías.

Entre 1925 y 1928 observó también las condiciones de explotación en las que vivían los trabajadores mexicanos de los campos petroleros las cuales, además, representaban la explotación del capital extranjero sobre el pueblo mexicano.⁸⁸ Para Cárdenas esta cuestión representaba una enorme contradicción con las leyes mexicanas, ya que la propia Constitución de 1917 contaba con dos artículos que podrían servir para paliar, o aniquilar, esta situación tan desventajosa para el trabajador mexicano: el Artículo 27 y el Artículo 123. ¿Cómo era posible que, si la Carta Magna del país había sido escrita al calor de la lucha revolucionaria, no fuera lo suficientemente poderosa para ser usada como fuente legitimadora

⁸⁷ Ricardo Pérez Montfort, *Lázaro Cárdenas. Un mexicano del siglo XX*, México, Penguin Random House, Debate, 2018, (Tomo I), p. 204.

⁸⁸ Adolfo Gilly, *El cardenismo. Una utopía mexicana*, México, Era, 2010, p. 295.

y dar por terminada la dominación económica extranjera en el territorio mexicano?, ¿acaso no había sido esa una de las principales razones por las que México se había alzado en contra de Porfirio Díaz? Es posible imaginar que Lázaro Cárdenas se haya planteado estas cuestiones, toda vez que siempre mostró ser un ciudadano fiel a los estatutos, leyes e instituciones políticas mexicanas. Nunca fue lo suficientemente radical como para contradecir al régimen, por lo que una posible vinculación con el pensamiento magonista podría quedar descartada, lo que no significa que no haya convivido con personas que sí contarán con afinidades abiertamente magonistas, como Heriberto Jara, o ampliamente radicales como Francisco J. Múgica.

De igual manera, la interpretación que Cárdenas dio a las desigualdades sociales, fue la ver en su origen que los recursos naturales del país eran explotados por empresas extranjeras, las cuales no aportaban ningún beneficio al mismo y que, además, mantenían a la mano de obra mexicana atada a sueldos por debajo de la subsistencia y con ninguna posibilidad de mejora. Ello lo llevó a ser partidario de que la nación mexicana fuera la que administrara sus propios recursos y que los frutos recayeran en el pueblo mexicano identificándose así con la idea del nacionalismo revolucionario.

Creyó en la defensa de los recursos nacionales como un acto de soberanía.⁸⁹ Al defender, y posteriormente disponer de la explotación de esos recursos se habría un camino muy fructífero para el engrosamiento de las arcas nacionales, tan necesarias para contribuir, desde el Estado, con una repartición mucho más equitativa de las riquezas. El Estado comenzaría entonces a intervenir de manera más activa en la vida económica y social de la

⁸⁹ Ricardo Pérez Montfort, *op. cit.*, p. 226.

población, y se convertiría, muy pronto, en el ente regulador de todos los aspectos de interés nacional.

Otro aspecto que también fue visualizado por Cárdenas en su formación política fueron las condiciones de miseria y marginación en que vivían las masas indígenas, según su propia visión. Muchas veces el propio Cárdenas tuvo que luchar contra ellas por órdenes de su general, Plutarco Elías Calles en el norte del país:

Probablemente percibió que estos grupos eran víctimas del despojo de sus tierras por parte de los terratenientes blancos y mestizos, tal y como había sucedido en muchas otras partes del país. No sería aventurado plantear que tal vez esta guerra contra el yaqui influiría en sus ideas futuras sobre el compromiso que la Revolución debía asumir con las comunidades explotadas del territorio mexicano, y que entre ellas los indígenas eran los que mayores agravios recibieron desde épocas coloniales.⁹⁰

Para Ricardo Pérez Montfort lo anterior demuestra que Cárdenas, como hombre de principios, creía en la obediencia total a sus superiores, por lo que combatir a los indígenas y despojarlos de sus tierras no lo llevaría a tener ningún tipo de responsabilidad moral, antes bien coloca la obediencia como un valor positivo. De hecho, una vez que Cárdenas se hizo del poder tanto en la gubernatura como en la presidencia, exigía la misma obediencia de aquellos que estaban a su alrededor. La obediencia es uno de los principios básicos en los que reposa el autoritarismo mexicano. Es probable que Cárdenas haya visto a los indígenas de la misma manera que sus antecesores: como un problema para el desarrollo nacional, no como el reflejo de los grandes problemas de la estructura político-económica de México, y

⁹⁰ *Ibíd.*, pp. 177-178.

como tal la solución estaría en vincularlos como agentes productivos en el desarrollo capitalista.

Es muy probable que Lázaro Cárdenas haya experimentado algún tipo de sentimiento desprendido de sus vivencias en el campo de batalla. Ver al pueblo mexicano vivir en condiciones de enorme pobreza, quizás, pudo despertar alguna intención de mejorar esa condición. Sin embargo, algo que no debemos dejar pasar, fue que luchó contra ese mismo pueblo cuando su Ejército se lo pidió. Me refiero a las campañas llevadas a cabo en el norte en contra de los indios yaquis, comandado por el General Calles. Pienso que, de haberse forjado dentro de principios radicales (como muchos lo han querido ver) habría cabido en su mente la idea de contradecir esas órdenes, amparado en la, tantas veces pronunciada por él, justicia social. Buscó, una vez que fue gobernador de Michoacán, y luego como presidente de México, mejorar las condiciones del pueblo mexicano, pero no para fomentar el desarrollo individual de sus ciudadanos, sino para buscar incluirlos en la mecánica de la producción capitalista mundial.

Creía firmemente que, si el Estado era capaz de controlar hasta el último asunto nacional, el país tomaría el rumbo deseado y así la distribución de la riqueza sería mucho más equitativa. Cárdenas fue capaz de ver los problemas y trazar soluciones, pero no fue capaz de analizar con profundidad la construcción social, la estructura política y económica responsables de aquellos problemas. Para Cárdenas el problema no radicaba en la constitución misma del capitalismo, sino más bien en un capitalismo no controlado por el Estado. Pensó que, creando cadenas de subordinación, la acumulación de capital no repercutiría en la conformación de desigualdades sociales.

Siendo gobernador de Michoacán, diseñó una estrategia que le permitió extender su poder local, al tiempo que robusteció el reparto agrario, esto lo logró apoyado en la experiencia de Francisco J. Múgica. La razón por la que no fue perseguido por promover un reparto agrario a un gran número de campesinos,⁹¹ fue porque su política de conciliación y negociación con los grupos cristeros funcionó y logró apaciguar al Estado. La implementación de la reforma agraria en el Estado de Michoacán, aún con el recelo del poder federal, lo llevó a ser incluido entre los gobernadores agraristas de la época.

Una vez que llegó a la gubernatura de Michoacán, supo que para echar a andar su reforma social tenía que ampliar las bases de su poder local. Ello lo consiguió mediante la organización de las masas trabajadoras, las cuales se aglutinaron en la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo (CRMDT). La CRMDT se conformó bajo cuatro principios, los cuales fueron la resolución del programa agrario, la transformación del sistema capitalista, el mejoramiento del sistema educativo extendiendo el número de escuelas en el estado, y la prohibición a sus miembros de participar en actividades políticas. Su organización estuvo pensada desde el centro del poder estatal, es decir, Cárdenas intervenía directamente en la organización y resolución de conflictos.

Fue precisamente gracias a esta Confederación, a la subordinación del legislativo y a las alianzas y redes entretejidas con numerosos líderes regionales del Estado de Michoacán que Cárdenas pudo llevar a cabo una reforma agraria mucho más radical que la de Múgica sin el temor de tener represalias desde el centro. Esta forma de manejar el poder en Michoacán fue muy parecida a la forma en que llevó el rumbo de todo el país cuando fue presidente de México, por ello, en muchas ocasiones se ha mencionado que su gubernatura

⁹¹ 15 373 campesinos se beneficiaron del reparto. Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 99.

en Michoacán fue, en realidad, un laboratorio de experimentación, y que por ello una vez que llegó a la silla presidencial en 1934 sabía exactamente cuáles eran los pasos a seguir.

También como gobernador de Michoacán promovió la modificación de la legislación laboral y contribuyó para la ampliación educativa, engrosando el presupuesto en este rubro hasta 40% del total.⁹² Todas estas reformas las llevó a cabo mediante la negociación, lo que lo haría ver como un reformador moderado. Esta vía moderada obedeció, en gran medida, a las lecciones obtenidas de la experiencia del gobierno de Francisco J. Múgica (1920-1922), quien había intentado ejercer el poder en Michoacán por medio de una vía mucho más radical que le atrajo problemas no sólo con el poder federal, sino también con las élites del estado.⁹³

Una vez que terminó su gubernatura en Michoacán, se había granjeado el apoyo tanto de los grupos radicales agraristas, como de algunos moderados, así como de la base trabajadora michoacana aglutinada en la CRMDT. Por haberse manejado por una vía más moderada, menos agresiva que la de Múgica pudo mantener el favor de Plutarco Elías Calles, el cual parecía ser de lo más importante. Múgica y Cárdenas habían llegado a la conclusión de que se debía conservar el poder para poder hacer avanzar las ideas, por lo que era mil veces preferible coexistir y soportar el autoritarismo (en este caso del gobierno central), con la intención de preservar las reformas sociales.⁹⁴

Los dos últimos aspectos que desde mi punto de vista fueron fundamentales en el pensamiento y acción de Cárdenas fueron el fanatismo religioso y la educación que, cabe mencionar, están ligados íntimamente. Mientras fue gobernador de Michoacán tuvo que

⁹² Ricardo Pérez Montfort, *Lázaro Cárdenas... op. cit.*, (Tomo II), pp. 409-410.

⁹³ Enrique Guerra Manzo, "La gubernatura de Lázaro Cárdenas en Michoacán (1928-1932): una vía agrarista moderada", en *Secuencia*, septiembre-diciembre, 1999 (45), p. 132

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 158.

luchar contra las fuerzas de la rebelión cristera, en lo que tuvo éxito gracias a sus dotes de negociador y pacificador. Es probable que, gracias a este triunfo en su tierra natal, todavía fuera visto con buenos ojos por Plutarco Elías Calles, quien, como veremos en el capítulo 3, comenzaba a generar ciertas dudas al respecto de la lealtad de Cárdenas, ya que nunca estuvo de acuerdo con la reforma agraria y mucho menos con el apoyo que se había granjeado de las organizaciones de trabajadores.

A propósito de este punto, —y abriendo un pequeño paréntesis— las diferencias entre Calles y Cárdenas comenzaban a ser bastante notorias. Por ejemplo, para Plutarco Elías Calles la defensa de los recursos naturales parecía quedar en un segundo plano, pues en el primero se tenía que resolver el problema del desarrollo económico del país, el cual, según su evaluación, sólo podría resolverse mediante la atracción de la inversión extranjera, la cual se hallaba en gran medida en la extracción de dichos recursos naturales; por su parte, aunque Lázaro Cárdenas también defendía la idea de atraer inversión extranjera, la pensaba, totalmente, bajo la supervisión del Estado mexicano,⁹⁵ y vinculada a la inversión pública.

El desarrollo económico para Cárdenas se lograría mediante el reparto agrario, pues este no sólo cumpliría el precepto *de regresar la tierra a quien la trabaja*, cumpliendo con ello una demanda revolucionaria, sino que, con ella, la economía mexicana saldría a flote. Esto sería posible mediante la educación de las masas campesinas y su capacitación para mejorar o erradicar las condiciones de explotación de las que eran víctimas vinculándolas a un proyecto de desarrollo económico nacional. La reforma agraria y el fomento a la

⁹⁵ Lo cual en la realidad no sucedió. Este punto se desarrollará con mayor detalle en el siguiente apartado.

agricultura sólo sería posible mediante el ofrecimiento de créditos que el Estado daría a los campesinos beneficiarios del reparto, como ya veremos más adelante.

Para Cárdenas el fanatismo religioso contribuía de manera muy importante en la vulnerabilidad de las mayorías. El fanatismo era un velo sobre la cara que les impedía observar las injusticias de las que eran presos y, por ende, los mantenía atados de manos para defenderse. La educación podría cancelar esos abusos y con ello contribuir a crear masas trabajadoras formadas en el nacionalismo revolucionario conocedoras de sus derechos, los cuales serían velados siempre y cuando se alinearan con los objetivos del proyecto nacional.

La educación fue vista por Cárdenas como un espacio para despertar la conciencia popular y estimular la movilización de las comunidades a favor de las reformas estructurales que planteó en sus gobiernos.⁹⁶ Esas reformas estructurales fueron la educación socialista — la cual siempre tuvo serios problemas de conceptualización y, por ende, de implementación— y la reforma agraria. Para Cárdenas, como para Calles, la educación fue vista como el único medio para combatir el enajenamiento provocado por la religión.

La reforma educativa, una vez que Cárdenas fue presidente de México, no tuvo el mismo impacto en todas las regiones. Muchas veces el grado de aceptación estuvo ligado al nivel de fanatismo religioso de la región o el poblado: “(...) *la visión de la gente con respecto de los profesores era proporcional a su grado de fanatismo religioso y también, y muy probablemente, con los beneficios obtenidos con respecto del reparto agrario*”.⁹⁷ Este punto es relevante en muchos sentidos, ya que señala el vínculo tan grande que tenían los “grandes

⁹⁶ Sergio Ortiz Briano, *op. cit.*, p. 41.

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 44.

problemas nacionales”; que el grado de aceptación de la gente estribaba en los beneficios directos a los que podrían acceder aceptando las reformas; y que obtener resultados al largo plazo sería un precio que no estarían dispuestos a pagar.

Finalmente, la reforma agraria guarda un lugar muy especial dentro de la historia del cardenismo. Si bien es cierto que la Revolución Mexicana no comenzó siendo una rebelión campesina, con el paso del tiempo se convirtió en uno de sus brazos más fuertes. Tan importante fue la demanda de tierras, y tan importante el apoyo de los campesinos en la lucha armada, que el grupo que finalmente encabezó la Revolución no pudo obviar la existencia de estas masas y una vez en el poder se vieron obligados a dar soluciones paliativas a este problema, es decir, contribuir con reformas que no cambiaran la tenencia de la tierra y que contuvieran la ira de los campesinos contra el Estado.

Una de las características de los Estados capitalistas periféricos, como lo fue en su momento el Estado mexicano posrevolucionario, es que si bien su estructura está íntimamente ligada a la oligarquía económica nacional e internacional⁹⁸ —en este caso a la nueva élite posrevolucionaria, la élite porfirista y a los capitales extranjeros—, también lo están con la formación y aglutinación de las masas trabajadoras, esto con el fin de evitar, en la medida de lo posible, levantamientos populares anti sistémicos.

Me parece que un concepto que explica de manera muy acertada la naturaleza del régimen de Lázaro Cárdenas es el de *política de masas* de Arnaldo Córdova.⁹⁹ Las masas habían sido utilizadas como un instrumento para perpetuar el poder, como ejemplo podemos situar a la CROM con Morones como su representante. Se había llevado a cabo una reforma

⁹⁸ Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁹ Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974.

agraria, pero sin cambiar la forma de propiedad, lo que no redundaba en un cambio que beneficiara directamente al pueblo, además de que durante los años 1929-1930 los problemas laborales aumentaron.¹⁰⁰ Para Calles el problema económico era de orden técnico, no social, con lo cual no comulgaba Cárdenas. Para Cárdenas el problema económico se resolvería atendiendo los problemas sociales de las masas: “*constituir políticamente a las masas: tal era para el cardenismo la forma natural que adquiriría la reivindicación al papel que aquéllas jugaban*”.¹⁰¹ Se trató de concentrarlas no como contrapeso político, sino como fuerza de apoyo subordinadas al Estado, pero con la suficiente “autonomía” para poder dotar de legitimación al régimen cardenista:

Ahora bien, al imponerse como cávida la política de la conciliación de las clases, cabe preguntarse, ¿qué ofrecía el sistema a la clase trabajadora que pagara la conservación de la propiedad privada sobre los medios de producción, fuente de la explotación? Por un lado, el cooperativismo; por otro, la aceptación de la lucha del proletariado por su mejoramiento económico en un nivel institucional, o sea, en los términos del artículo 123 de la Constitución. No más.[...] cuando se trataba de definir el lugar y los límites de la lucha económica de las masas populares dentro del sistema político, era absolutamente sincero [Cárdenas] y no dejaba lugar a equívocos la lucha económica era benéfica para los trabajadores y para el orden establecido, la cosa cobraba automáticamente cuando se convertía en algún modo en lucha contra el sistema.¹⁰²

Si después de que la familia revolucionaria había consolidado su poder en 1920 se tuvo que “introducir” a los sectores obreros y campesinos en las decisiones políticas debido al apoyo que habían recibido de éstas en la lucha armada (es decir, por compromiso), con Cárdenas

¹⁰⁰*Ibid.*, p. 20.

¹⁰¹*Ibid.*, pp. 34-35.

¹⁰²*Ibid.*, pp. 75, 83.

esta situación no cambió, antes bien, la institucionalización de los problemas y las demandas de las masas populares (en los años veinte, pero también en la época de Cárdenas), no implicaba su solución instantánea.

La resolución de los problemas sociales también sirvió como arma política de los dirigentes del Estado.¹⁰³ Estas resoluciones fueron promovidas como pequeños triunfos de las masas. El ejemplo más claro está en la reforma agraria la cual fue planeada de tal manera que no dañara los intereses privados del capital, ya que mientras el desarrollo de la nación se hiciera bajo los parámetros del capitalismo, la clase dominante se hallará en condiciones de debilitar al Estado si percibe algún tipo de amenaza a su estabilidad.¹⁰⁴ El México posrevolucionario, incluido el de Cárdenas contribuyó al fortalecimiento de la clase capitalista, la cual terminaría convirtiéndose en el verdadero agente interventor de la economía nacional, mucho más que el propio Estado. La autonomía de un Estado capitalista se halla supeditada a los intereses del capital, y más aún si ese capital está vinculado a los sectores principales de la economía, como fue el reparto agrario, los créditos agrícolas y el desarrollo industrial para esta época.

El diagnóstico que Cárdenas dio a los problemas nacionales fue muy básico, es decir, era capaz de identificar lo que dañaba al pueblo mexicano, pero no fue capaz de visualizar todos esos problemas en su conjunto y explicarlos como una falla estructural. Ello lo llevó a fortalecer aún más a la clase capitalista del país al mismo tiempo que alentaba las organizaciones trabajadoras, creando una contradicción en la estructura. Esto último fue visto como una amenaza a los intereses capitalistas, amenaza que se vio reforzada una vez que se

¹⁰³Arnaldo Córdova, *La formación... op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁴Nora Hamilton, *México, op. cit.*, p. 23

dio la expropiación de la industria petrolera, que lo llevaría a poner fin a este experimento de reformismo social.

b. Primer Plan Sexenal y proyecto de nación

El Plan Sexenal fue redactado en 1933 por miembros del Partido Nacional Revolucionario, los cuales fueron Manuel Pérez Treviño, Juan del Dios Bojórquez, Enrique Romero, Gabino Vázquez, Gonzalo Bautista, Guillermo Zárraga, José Santos Alonso; en donde los asesores para los casos de agrarismo y educación fueron Graciano Sánchez y Narciso Bassols, respectivamente.¹⁰⁵

El concepto ideológico de mayor trascendencia en el Plan Sexenal fue el del nacionalismo económico, en el cual el pensamiento de Narciso Bassols se ve reflejado. El nacionalismo económico se puede describir como un fin y un medio al mismo tiempo, pues en él se veían plasmados los deseos de independencia económica de México, entendida ésta como la independencia financiera de los Estados Unidos, además de independencia en la administración de los recursos naturales que estaban en manos de compañías extranjeras, sobre todo europeas, resultado de la apertura porfiriana. El documento también daba las pautas para lograr la promoción de la economía interna mediante la intervención activa del Estado en todos los aspectos de la vida nacional. La influencia de Bassols la encontramos en que él creía que el Estado debía llegar a ser una “entidad económica” que controlara la acción de los fuertes para que no abusaran de los débiles, promoviendo la defensa de la inversión nacional frente a la extranjera.¹⁰⁶ Este pensamiento fue llevado al papel en el Plan Sexenal,

¹⁰⁵ Ricardo Pérez Montfort, *Lázaro Cárdenas...op. cit.*, (Tomo I), p. 465.

¹⁰⁶ Adrián Escamilla Tejo, “Narciso Bassols: Labor y pensamiento durante la reconstrucción económica posrevolucionaria (1920-1935)”, en María Eugenia Romero Sotelo, et. al., *El legado intelectual de los economistas mexicanos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2014, pp. 239-268.

por lo que fue de suma importancia durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, al menos en la primera etapa de su gestión, como instrumento de legitimación. Si bien Narciso Bassols participó en la elaboración del Plan Sexenal, su cercanía a Calles lo desplazó del gobierno una vez que se dio la ruptura entre el expresidente y Cárdenas. Las lealtades siempre estuvieron por encima de cualquier proyecto, incluso por encima de compartir pensamientos e ideales, como creo que fue el caso de Bassols y Cárdenas.

El Plan Sexenal más allá de ser un instrumento de planificación significó un intento de control y de continuación del proyecto nacional del Partido Nacional Revolucionario y, desde luego, de Calles para el nuevo gobierno. El propio PNR había nacido como un instrumento de control de los grupos regionales y todas las facciones disidentes, por lo que el propósito del Partido fue el de institucionalizar la transferencia del poder político y seguir una línea ideológica y de acción preestablecidas.¹⁰⁷ El ejemplo más claro de esto está en las elecciones donde resultó ganador Pascual Ortiz Rubio, quien a pesar de ser un personaje desconocido para el pueblo, logró imponerse a José Vasconcelos, personaje mucho más popular, demostrando con esto el poder del Partido Nacional Revolucionario.¹⁰⁸

A pesar de que el PNR demostraba ser un instrumento para tener bajo control a los grupos disidentes —ya fuera mediante la cooptación o la represión—, logró mantenerse en pie el grupo de los agrarios, que había surgido entre 1924 y 1930. En este grupo se hallaban aquellos gobernadores que habían llevado a cabo repartos agrarios de gran envergadura, como Saturnino Cedillo en San Luis Potosí, Adalberto Tejeda en Veracruz y Lázaro Cárdenas en Michoacán.¹⁰⁹ Este grupo tuvo algunos logros como la revocación del amparo agrario, el

¹⁰⁷ Tal y como se mencionó en el capítulo 1.

¹⁰⁸ Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 81.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 116.

cual permitía que algunos propietarios terratenientes conservaran sus tierras. Fue precisamente este grupo quien en 1932 comenzó a proponer a Lázaro Cárdenas como candidato a la presidencia. De entre el grupo de los agrarios, Cárdenas parecía el menos radical, ya que desde siempre había manifestado su interés por mantener la estabilidad de las instituciones,¹¹⁰ una prueba de ello puede ser una declaración que hizo cuando aún era presidente: “*Antes apoyaré un mal gobierno durante su periodo legal, que a una revolución para establecer un buen gobierno*”.¹¹¹

El grupo de los agrarios logró que se colocara a Cárdenas como candidato a la presidencia de la República en 1934, a pesar de que Calles había pensado en otro personaje, uno que también sería susceptible a la manipulación; sin embargo, las circunstancias¹¹² lo llevaron a aceptar la candidatura de Lázaro Cárdenas. No es de extrañar que un candidato con tendencias agraristas (cuando Calles ya había dado por terminado el reparto agrario — 1930—) provocara cierto recelo y hasta temor en el personaje que había manejado la política mexicana tras bambalinas (1928-1934) y, por lo tanto, haya intentado sujetarlo mediante el Plan Sexenal, ya que en él se describirían los objetivos y límites, delineados por el PNR, del futuro presidente. De hecho, en la opinión de Luis Chávez Orozco, colaborador cercano de Lázaro Cárdenas y director de uno de los departamentos más efímeros de su sexenio (el Departamento de Asuntos Indígenas), Calles efectivamente deseaba poner un límite a Cárdenas. Chávez Orozco lo menciona a propósito de la siguiente pregunta: “*¿Entre el*

¹¹⁰ Por ejemplo, cuando decidió apoyar al presidente Ortiz Rubio y no a la rebelión campesina encabezada por Adalberto Tejeda en Veracruz.

¹¹¹ Frank Tennenbaum, “Lázaro Cárdenas”, en *Historia Mexicana*, 1960, Núm 2, Vol 10, octubre-diciembre, p. 33.

¹¹² Las políticas conservadoras de Pascual Ortiz Rubio y de Abelardo Rodríguez.

nombramiento y la toma de posesión no pudo Calles darse cuenta que Cárdenas era un hombre que tenía ideas propias?”,¹¹³ a lo que Chávez Orozco respondió:

Mire usted, si leemos los discursos de Cárdenas, muy breves por cierto, como candidato a la presidencia de la República, se advierte que Cárdenas, muy hábilmente, se exhibía como portavoz de los revolucionarios mexicanos, como discípulo del general Calles, pero al mismo tiempo dejaba entrever que él tenía una concepción muy suya para la solución de los problemas nacionales, principalmente en cuanto a los problemas de la tierra. A medida que avanzaba la campaña, me imagino yo, el temor de Calles hacia el advenimiento de Cárdenas al poder era cada vez mayor. Pero sucede con los dictadores, ya en los últimos años de su dictadura, que se atienden mucho a sus propias fuerzas, creyendo que son incontrastables. Entonces Calles, me imagino, no tuvo ningún temor de que Cárdenas asumiera el poder, por suponer que él iba a seguir dirigiendo a Cárdenas. Pero al mismo tiempo tomaba sus precauciones; y tomaba sus precauciones propiciando una ola demagógica anticlerical terrible en la que le ayudaban mucho los íntimos de Calles e inclusive parientes. Se hacían cada ocho días, en un teatro de la Ciudad de México, reuniones que llamaban socialistas, francamente anticlericales; por añadidura, llegaron a las vías de hecho: alguna vez en un domingo en la mañana, 29 de diciembre de 1934, los amigos de Calles ametrallaron a los católicos que salían de la parroquia de Coyoacán. Entonces, ¿qué es lo que quieren los callistas y Calles? Crear caos, una vez que Cárdenas llega al poder, Y así, están empujando la escuela socialista, están empujando la lucha antirreligiosa. Es más, el primer gabinete de los seis primeros meses de Cárdenas es un gabinete totalmente callista, un gabinete donde hay un hijo de Calles, Rodolfo.

¹¹³ James W. Wilkie, Edna Monzón Wilkie, *Frente a la Revolución Mexicana. I. Intelectuales*, México, FCE, UAM, 2005, p. 65.

Y si no recuerdo mal un gabinete donde el ministro de Hacienda es un callista empedernido, Narciso Bassols.¹¹⁴

Así pues, en la Convención de 1933 del Partido escribió el Plan Sexenal con el objetivo “encubierto” de servir como freno a Cárdenas, legitimado como un documento de planificación estatal, ya que en el contexto internacional se hallaban en boga otros de esta naturaleza, tales como el *Plan Quinquenal* en la Unión Soviética, el *New Deal* en los Estados Unidos y las tendencias hacia el estatismo en Europa Occidental, de los cuales emanaba la idea de un Estado interventor que velaría por los intereses campesinos y obreros. El Plan fue puesto en marcha de inmediato, es decir, por la administración de Abelardo Rodríguez, lo que llevó a que Cárdenas tuviera que continuar por un camino que ya había sido trazado.

Analizando el Plan Sexenal en sí mismo, vemos que fue un intento por llevar a la práctica los objetivos de la Constitución de 1917, como una especie de reivindicación triunfante de los principios reformistas de la Revolución Mexicana, los cuales aparecían como letra muerta hasta entonces.¹¹⁵ Es decir, el Plan Sexenal trataba de colocar al presidente de México como el único individuo capaz de llevar a cabo los ideales de la Revolución, este documento lo legitimaba a él, y de paso al PNR. Los gobiernos de 1910 a 1934 no fueron decididamente nacionalistas en materia económica, lo cual se buscaba cubrir con este nuevo periodo presidencial. Los gobiernos anteriores a Cárdenas (Carranza, Obregón, Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez), apelaron al pueblo a que esperase el progreso económico,¹¹⁶ sin embargo, ese progreso sólo había llegado para beneficiar a la élite política que,

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 65.

¹¹⁵ Arnaldo Córdova, *La política... op. cit.* pp. 45-47.

¹¹⁶ Albert L. Michaels, “Cárdenas y la lucha por la independencia económica de México”, en *Historia Mexicana*, Vol. 18, Núm. 1 (69), julio-septiembre, 1968, p. 57-58.

efectivamente, se hallaba reunida en el PNR, y a los que, más tarde Cárdenas llamaría “socialistas millonarios”¹¹⁷.

El Plan abarcó los principales problemas nacionales: agricultura y fomento, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, salubridad pública, educación, gobernación, Ejército Nacional, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Ingresos, Egresos, moneda y crédito, y obras constructivas de las comunidades. La propuesta fundamental fue “estudiar lo que se puede alcanzar dadas las posibilidades del presupuesto y la realidad”¹¹⁸ lo cual caía directamente en el área de las aspiraciones y las expectativas, más que significar un proyecto en sí mismo. También especifica que el Estado¹¹⁹ tendría el papel de regulador y agente activo de gestión y ordenación de las cuestiones vitales del país y que la Revolución sería la rectora de toda modificación y cambio en las instituciones ya que era vista como un fenómeno de continuidad histórica que se proyectaba al porvenir.

El Plan Sexenal comenzó a ser utilizado de bandera o guía ideológica y económica a partir del segundo año de gobierno de Abelardo Rodríguez (1933). Dentro del discurso de Rodríguez se encuentra un reiterado interés por la búsqueda de la independencia económica a través del desarrollo industrial y no del reparto agrario. Dio mayor importancia a conseguir el mejoramiento económico e institucional (marcada *herencia* callista) que, al sociopolítico, y en ese sentido el nacionalismo económico estuvo enfocado en la defensa de los recursos naturales para su explotación estatal, misma que redundaría en mejoras sociales.

¹¹⁷ Moisés González Navarro, “La obra social de Lázaro Cárdenas”, en *Historia Mexicana*, Vol. 34, Núm 2 (134), octubre-diciembre, 1984, p. 360.

¹¹⁸ Plan Sexenal: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3359/20.pdf> (13-08-2020)

¹¹⁹ El Estado como eufemismo del PNR y su líder, Plutarco Elías Calles.

Rodríguez detectó que uno de los principales problemas por los que los objetivos revolucionarios no se estaban llevando a cabo, se debía, ante todo, a la alta falta de organización entre las diferentes dependencias de gobierno. Se requería pues, de que cada una de estas contara con programas de ejecución para evitar así las contradicciones en las medias y los resultados de las prácticas revolucionarias, como por ejemplo la evidente anarquía en los procesos de producción en todas las ramas, es decir, la inexistencia de mercados internos y externos para promover el desarrollo de la economía; y, sobre todo, en las tierras que habían sido dotadas mediante la Reforma Agraria. El agrarismo¹²⁰ comenzaba a provocar temor al gobierno, ya que para contener el descontento campesino se habían tenido que tomar medidas que afectaban directamente el cumplimiento integral del programa económico que buscaba alcanzar la nueva élite gobernante revolucionaria.

El reparto agrario había propiciado que la producción se basara en el autoconsumo, impidiendo la creación de una cadena de producción a nivel nacional, por lo que detenerlo serviría para organizar esta rama de la economía, pero también, y es importante mencionarlo, con la interrupción del reparto agrario se impediría que se formaran nuevos grupos rebeldes que hicieran frente al gobierno, tal y como había sucedido con la Rebelión Cristera.

La función más importante del poder, durante la gestión de Abelardo Rodríguez fue la de robustecer el intervencionismo estatal en la vida socio-económica del país, es decir, el

¹²⁰ Entendido como el “movimiento socio-político asociado con la reforma agraria iniciada por el Revolución de 1910 (...) incluyo: conjunto de ideas (el cual contemplaba la destrucción de las grandes propiedades y la reconstrucción del campesinado mexicano), una serie de preceptos legales (particularmente el artículo 27 de la Constitución de 1917), una gran cantidad de actores colectivos (lo mismo insurgentes armados, como zapatistas, activistas locales, partidos y confederaciones campesinas acompañados de sus aliados y mentores), un conjunto de instituciones formales (sobre todo el ejido, la comunidad de la reforma agraria), y una gama de prácticas informales (toma de tierras, violencia de bajo nivel, sobornos y caciquismo. Alan Knight, “Surgimiento y caída del agrarismo mexicano en el siglo XX (con algunas comparaciones con Irlanda)”, en Alan Knight, *Repensar la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 2013, (Vol. 1), pp. 63-64.

Estado ya no sería de ahí en adelante, un agente dedicado exclusivamente a la administración, su papel se volvía cada vez más activo y determinante la construcción nacional. Lázaro Cárdenas llegó a la presidencia con estas condiciones preestablecidas.

Los Secretarios de Hacienda de Abelardo Rodríguez fueron Alberto J. Pani (quien también lo fue durante el segundo año de presidencia de Pascual Ortiz Rubio), Plutarco Elías Calles y Marte R. Gómez. Como ya se ha mencionado, el pensamiento económico de esta época estuvo orientado a la intervención estatal en el desarrollo de las actividades económicas por medio de inversiones productivas en industrias básicas y, por consiguiente, en la construcción de infraestructura para generar medios de comunicación para el traslado de mercancías y promoción del comercio interno. La institucionalización de la intervención estatal sólo funcionaría si se fortalecían tanto los recursos fiscales, como el control que el Estado podía tener de ellos. Esto se logró con Alberto J. Pani, y el objetivo fue que sirviera de complemento a la inversión extranjera *“De hecho, la reconstrucción económica posrevolucionaria de México implicó considerable cooperación entre el Estado y el sector privado. En ninguna parte fue más evidente esta cooperación que en la reconstrucción del sistema bancario”*.¹²¹ Esta tendencia a la dependencia del capital privado se mantuvo aún durante el sexenio de Cárdenas.¹²²

Como vimos en el capítulo anterior, la política económica sugerida y llevada a cabo por Luis Montes de Oca había comprobado su ineficacia, por lo que su reemplazo se volvió un hecho inminente. Su sustituto, el ingeniero Alberto J. Pani había hecho diversas críticas a

¹²¹ Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 83.

¹²² Este punto se desarrollará más adelante.

los métodos implementados por Montes de Oca, por lo que sus sugerencias fueron tomadas en cuenta.

Aleida Guerrero Mondragón¹²³ sitúa, precisamente, este período de la historia económica posrevolucionaria como de transición del paradigma convencional de la ortodoxia neoclásica (de Luis Montes de Oca), a un paradigma más cercano a las ideas del keynesianismo (Alberto J. Pani, pero sobre todo Eduardo Suárez, segundo Secretario de Hacienda de Lázaro Cárdenas). Alberto J. Pani se sitúa en el punto coyuntural de la transición, ya que, si bien durante su primera gestión como Secretario de Hacienda había mostrado tendencias conservadoras, su pragmatismo lo llevó a identificar que quizás la búsqueda del equilibrio presupuestal (ortodoxia neoclásica), sería la causa de los insatisfactorios resultados económicos de la Revolución, llevando el pensamiento económico a experimentar otros rumbos y otras soluciones; por lo que este aspecto también fue un punto de inflexión muy importante para el desarrollo de la política económica heterodoxa que se volvió necesaria para sostener el reformismo social cardenista.

Las siguientes gráficas (*Imagen 17, Imagen 18*) detallan, en porcentaje, la cantidad del presupuesto federal que se ejecutó para cada gasto (económico, administrativo y social) durante los dos años de gobierno de Abelardo Rodríguez. El gasto administrativo sigue siendo preponderante, más de la mitad de los ingresos totales se destinaron a este rubro, lo cual se puede explicar porque hasta ese momento la Hacienda Pública tenía la facultad de promover los créditos para las diferentes ramas productivas, lo que hizo que el presupuesto destinado a ella aumentara con respecto años anteriores. Esto llama mucho la atención porque

¹²³ Aleida Guerrero Mondragón, “El pensamiento en México: Etapa de definición del Estado interventor”, en María Eugenia Romero Sotelo, (coord.), *Historia del pensamiento económico en México*, México, Trillas, 2005, p. 178.

al menos durante el periodo de Ortiz Rubio (véanse imágenes 13, 14, 15 y 16), el gasto social se había extendido, al mismo tiempo que el administrativo se redujo.

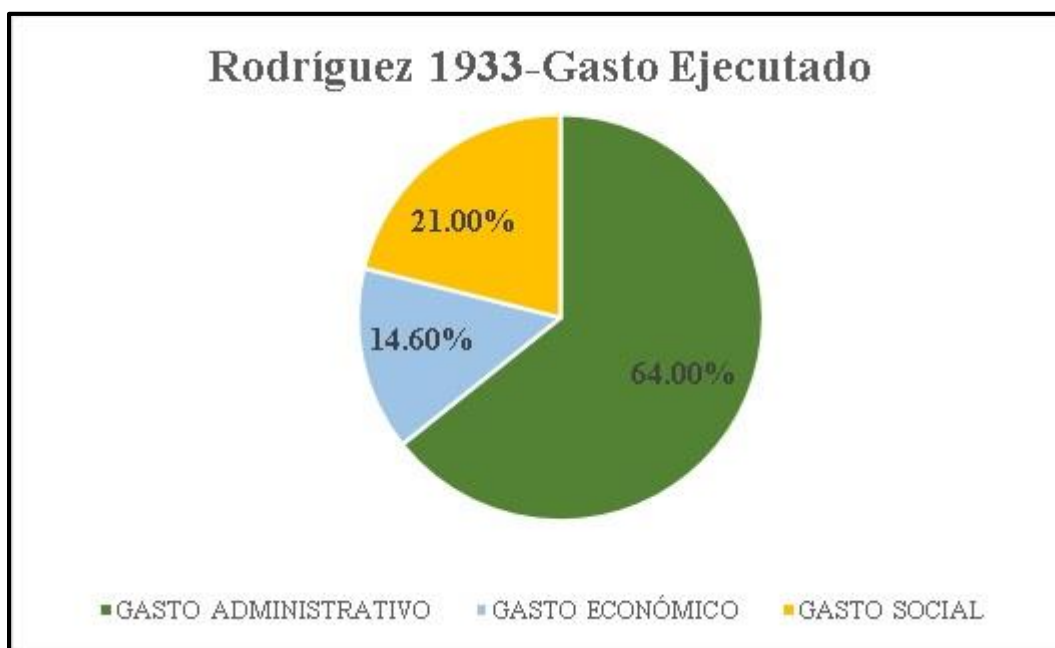


Imagen 17. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

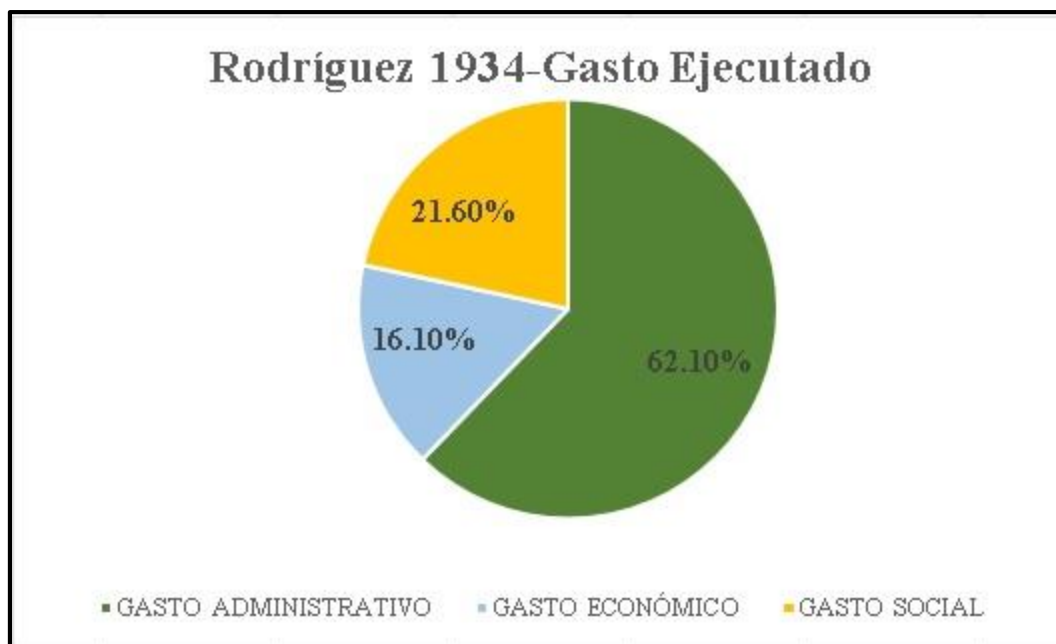


Imagen 18. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978



Imagen 19. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978



Imagen 20. Gráfica de elaboración propia con datos de James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978

En las dos gráficas anteriores (*Imagen 19, Imagen 20*) presento el presupuesto proyectado y ejecutado de los dos años de gobierno de Abelardo Rodríguez, por dependencias., ya que, además del movimiento de los presupuestos, es interesante notar el aumento de dependencias, muchas de ellas departamentos, que fueron creadas para desahogar asuntos relacionados con el cumplimiento de las demandas revolucionarias. Pero, sobre todo, fue a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas que estas dependencias crecieron para paliar problemas sociales, como tendremos oportunidad de ver más adelante.

Con Cárdenas hubo un cambio notorio en la distribución del presupuesto, ya que los gastos administrativos dejaron de significar los desembolsos mayores y, en cambio, los gastos sociales y los económicos cobraron importancia. ¿A qué obedeció este viraje? Y ¿hasta dónde fue factible mantenerlo? Son las preguntas que guiarán el siguiente capítulo.

3. PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS FEDERALES DEL CARDENISMO

En este capítulo (de la misma manera que en el primero), el énfasis del análisis estará en cómo diseñaron estrategias para mejorar la recaudación y distribución del presupuesto federal los Secretario de Hacienda y los Jefes del Ejecutivo, de tal manera que se pudieran cumplir muchas de las promesas hechas por los diversos caudillos a partir de la Revolución Mexicana, dando lugar, en este caso, al reformismo cardenista.

En el primer apartado se analizan los instrumentos de política económica, monetaria y presupuestaria que fueron creados para poder echar a andar el aparato reformista de Lázaro Cárdenas, el cual, en su mayoría, estuvo plasmado en el Plan Sexenal. El segundo apartado examina la planeación y la ejecución de los presupuestos en el cardenismo dividiéndolos en gastos administrativos, económicos y sociales, con la finalidad de corroborar si en este periodo los gastos sociales se engrosaron de manera continua o si hubo alguna interrupción y cuál fue el comportamiento de los gastos administrativos, ya que, como pudimos ver en el capítulo anterior, en ellos se concentró poco más de la mitad del presupuesto federal para cada una de las diferentes administraciones presidenciales. Esto es relevante toda vez que al gobierno de Lázaro Cárdenas se le ha visto como la culminación de la Revolución Mexicana, entendida ésta como la reivindicación de las masas populares mediante la reorganización de la economía nacional y el mejoramiento de la distribución de las riquezas.

En el tercer apartado hablaré de las rupturas y las continuidades del cardenismo con el callismo y el maximato y de cómo, a partir de la expropiación petrolera, el cardenismo entró en una fase de crisis y de repliegue que lo llevó a aceptar sus propios límites, los cuales se tradujeron en una sucesión presidencial controversial y hasta contradictoria con la naturaleza cardenista de 1934-1938. Pero ¿en realidad se trató de una contradicción, o fue

más bien una consecuencia del propio sistema político mexicano?, es decir, las contradicciones detectadas en el sistema político mexicano ¿son anomalías o son su parte constitutiva, inherente? El objetivo de este capítulo es describir, desde la economía, cómo se administraron los recursos del país en este período pensando en la veracidad de una Revolución como discurso, y una Revolución como acto (distribución del gasto federal).

a. Política económica e instituciones

Lázaro Cárdenas del Río como gobernador de Michoacán fue considerado un agrarista-radical.¹²⁴ Como ejemplo se puede citar que uno de sus primeros actos de gobierno fue el de reducir su sueldo de \$60 diarios a \$30, y el de los funcionarios públicos de \$25 a \$15. Sus objetivos como gobernador fueron el de pacificar el territorio que se hallaba realmente violentado por la Guerra Cristera, reanimar la reforma agraria, llevar a cabo la organización de los trabajadores con el fin de que tuvieran un contacto cercano con el gobierno del estado, promover la educación, e interconectar las diferentes regiones del Estado de Michoacán, “(...) distribuyó tierras a 15 373 campesinos, armando a las ligas femeninas para guardar los campos donde sus maridos trabajaban, en contra de los ataques de los terratenientes (...)”¹²⁵

A finales de los años veinte del siglo XX, Michoacán se hallaba fragmentado tanto económica como políticamente, en donde la mayor parte de la población residía en el campo, la cual se dedicaba a enriquecer a otros.¹²⁶ El gobierno de Cárdenas se propuso remediar esta

¹²⁴ Adalberto Tejeda en Veracruz, y Saturnino Cedillo en San Luis Potosí, también. Esto durante los años veinte, en los treinta cada quien tomó un camino diferente. Ricardo Pérez Montfort, *Lázaro Cárdenas... op. cit.*, (Tomo II), pp. 19-20.

¹²⁵ Nora Hamilton, *México op. cit.*, p. 99.

¹²⁶ Ricardo Pérez Montfort, *Lázaro Cárdenas... op. cit.*, (Tomo I), p. 371.

situación mediante una reforma agraria, principalmente. El proyecto agrario comenzaba con la creación de una organización representativa de trabajadores del campo, que se llamó Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo, CRMT. A nivel sindical esta organización propugnaba por el establecimiento de la jornada de ocho horas de trabajo, el salario mínimo de \$1.5 al día, derecho a asistencia médica del trabajador a cargo del empleador. Cárdenas se sintió atraído más por el agrarismo comunal debido a su potencia corporativista, pues creía que en verdad ese modo de organización lograría una mayor igualdad socioeconómica en el campo michoacano.¹²⁷

Para 1930 había llevado a cabo un importante reparto agrario, lo cual ya comenzaba a chocar un poco con los ideales del autodenominado Jefe Máximo de la Revolución Mexicana, Plutarco Elías Calles, no obstante, el talento político de Cárdenas le ayudó para enfrentar a Calles sin mayores problemas,¹²⁸ tan es así, que para 1933 fue propuesto como candidato a la presidencia de la República. Cárdenas continuó con el reparto agrario, a expensas de Calles y Ortiz Rubio. Debido precisamente a los avances del reparto agrario, a nivel federal la intención de detener este reformismo generó una actitud defensiva entre los gobernadores más radicales y agraristas, como por ejemplo Adalberto Tejeda en Veracruz y Saturnino Cedillo en San Luis Potosí:

Mientras los veracruzanos y potosinos se mostraban rejejos, Cárdenas se mantuvo en una posición ambigua aunque aprovechó el río revuelto para irse haciendo de una base política que trascendiera su propio terruño y alcanzara cierta significación en otros estados. Pero no

¹²⁷ *Ibid.*, p. 372.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 395.

cabe duda que su núcleo particular estaba entre los campesinos, los obreros y las fuerzas michoacanas.¹²⁹

Precisamente esa capacidad de negociador fue la que más adelante le daría el adjetivo de “pacificador”, lo cual, según pienso, podría estar sobrestimado y sería mejor pensarlo como un buen calculador. Un ejemplo sería la forma en la que decidió combatir el fanatismo religioso en su estado natal. Para ello se valió de las instituciones gubernamentales responsables de la educación a las que destinó cerca del 40% del presupuesto anual de la entidad.¹³⁰ No buscó en sí pacificar a la región haciendo algún tipo de acuerdo con la Iglesia, ésta fue considerada como un lastre y como tal fue combatida. Se encuentran similitudes en su proceder como gobernador y como presidente, por ello, en muchas ocasiones se ha hablado de que su gobierno en el Estado de Michoacán fue un laboratorio de experimentación para lo que más adelante terminaría haciendo como presidente de México.

Lázaro Cárdenas llegó a la presidencia con el apoyo de los grupos agraristas y bajo la mirada vigilante de Plutarco Elías Calles. Como vimos su llegada no significó necesariamente el inicio de una nueva etapa, antes bien lo que se buscaba con su gobierno era crear una consolidación de las bases previamente establecidas, es decir, que el Estado siguiera sirviendo a los intereses capitalistas de la nueva élite que se había hecho con el poder.

La intervención del Estado en la economía estuvo pensada para que este nuevo grupo oligárquico consiguiera controlar los recursos y las industrias del país sin restricciones, antes que favorecer un crecimiento económico nacional que beneficiara a toda la nación mexicana. De hecho, como se mencionó líneas arriba, esta intervención en la economía sería un

¹²⁹*Ibid.*, p. 406.

¹³⁰ Ricardo Pérez Montfort, *Lázaro Cárdenas... op. cit.*, (Tomo II), pp. 409-410.

complemento al capital privado proveniente de los bancos. La reconstrucción de los bancos, —como se vio en los capítulos anteriores— estuvo a cargo de Alberto J. Pani, quien especificó que uno de los objetivos principales de la reconstrucción sería la de promover el desarrollo canalizando recursos a la agricultura y a la industria. Pani hacía una distinción entre “capitalistas tradicionales” y “capitalistas revolucionarios”, donde los primeros generaban riquezas sólo para sí mismos mediante la creación de monopolios, y, los segundos, lo harían buscando el crecimiento económico nacional.¹³¹ Estos bancos privados se encargarían de financiar sólo bienes específicos, es decir, los sectores económicos fundamentales bajo la vigilancia del Estado, mientras este lograra construir sus propias instituciones de crédito.¹³²

Por medio de estas instituciones y de otras como el PNR y la CROM Calles y sus colaboradores se convirtieron en enormes capitalistas. Su crecimiento se dio por medio de las tierras expropiadas a terratenientes, las cuales fueron administradas por jefes militares en las zonas fronterizas para crear diversas actividades lucrativas, como por ejemplo, casas de juego, en las cuales Abelardo Rodríguez, por citar un ejemplo, había amasado una gran fortuna.¹³³ Pero no sólo los revolucionarios de enriquecieron mediante estas prácticas corruptas, también lo hicieron algunos extranjeros con el beneplácito del gobierno. Un ejemplo claro de ello es William Jenkis, Cónsul de los Estados Unidos en Puebla quien también se enriqueció por medio de las tierras expropiadas y con el apoyo de Maximino Ávila Camacho, gobernador de esa entidad y hermano del sucesor presidencial de Lázaro Cárdenas. Otras prácticas corruptas fueron la de mantener el control de las empresas constructoras o la

¹³¹ Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 85.

¹³² El Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, y Nacional Financiera.

¹³³ Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 87

de vender favores a la élite porfiriana, es decir, permitirles quedarse con las tierras más productivas expropiando únicamente las estériles, lo que provocó, desde luego, que muchas de las tierras repartidas fueran improductivas.¹³⁴

Antes de que llegara Lázaro Cárdenas a la presidencia, el Estado había creado las condiciones para la acumulación privada de capital —la cual se dio por medio de los bancos privados que financiaron a los sectores estratégicos de la economía—, y para la creación de una nueva clase oligarca: la familia revolucionaria. Esto había sido posible en parte, a la paulatina concentración del poder político en la figura del Ejecutivo,¹³⁵ y de la creación de un sistema basado en lealtades personales y el establecimiento de alianzas políticas. Cárdenas fue un individuo que perteneció a esta estructura y fue dentro de ella que llevó a cabo el reformismo social que lo caracteriza. Un reformismo social pensando desde la base del partido oficial, desde las bases de la nueva oligarquía revolucionaria y de sus intereses capitalistas.

Una vez en la presidencia, Cárdenas se encargó de explicar su propia concepción de la Revolución Mexicana. A diferencia de sus antecesores, para Cárdenas la Revolución se encontraba al servicio del pueblo, por ello hablaba muy a menudo de los intereses “populares” que serían resueltos por la propia Revolución, elevando a esta como entidad moral¹³⁶ con obligaciones hacia los trabajadores del campo y la ciudad, antes que como un medio para el enriquecimiento personal.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 88.

¹³⁵ Tzvi Medin, “Cárdenas del maximato al presidencialismo”; en *Revista de la Universidad de México*, 1971, XXV, mayo, pp. 15-17.

¹³⁶ Guillermo Palacios, *op. cit.*, p. 248.

Para él, y marcando una de las mayores diferencias con el callismo, la Revolución no se trataba de un fenómeno terminado, sino al contrario, se hallaba más viva que nunca y sería utilizada como un medio para lograr los objetivos de pacificación, autosuficiencia económica e igualdad social, los cuales estaban lejos de haberse logrado, aun cuando los callistas consideraran el trabajo terminado. Cada uno de los logros y conquistas obtenidos por medio de ella tendrían que perpetuarse por lo que serían susceptibles de atenciones y cuidados; es decir, estaba convencido de que ninguna conquista estaba hecha para siempre, y, por tanto, se trabajaría para su perpetuación.¹³⁷ En este sentido las organizaciones obreras y campesinas jugarían un papel fundamental como contrapeso al poder del gobierno; éstas serían las encargadas de dar seguimiento al cumplimiento de las demandas revolucionarias, pero no por cuenta propia, sino de la mano del propio gobierno. Lo cual fue una enorme contradicción si se piensa en cuáles era las bases del partido al que pertenecía y sus fines perseguidos.

Cabe mencionar a este respecto que, si bien Cárdenas promovió la organización de los trabajadores del campo y la ciudad, estos no fueron vistos bajo el mismo estatus: mientras que a los trabajadores de la ciudad se les consideraba aptos, incluso para llevar a cabo el manejo de las empresas, a los del campo se les veía como colectividades sujetas a la tutela estatal. Esta diferencia también fue notoria en cuanto a los objetivos de la educación: la educación promovería la elevación cultural y la transformación económica del proletariado, es decir, de la esencia de la Revolución para Cárdenas. La educación fue vista como un elemento condicionado a cumplir las aspiraciones del proletariado.¹³⁸ En sus discursos

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 258.

¹³⁸ Guillermo Palacios, *op. cit.*, pp. 266-267.

incluso manifestó la promesa de destinar el 20% del presupuesto total a la educación, el cual en realidad llegó solamente al 11%.¹³⁹

El radicalismo o, mejor dicho, las diferencias de ideales entre Calles y Cárdenas a este punto se hicieron demasiado conflictivas. Para que Cárdenas pudiera seguir adelante con el reformismo que tenía en mente, basado en su idea muy particular de la Revolución, se necesitaba hacer una limpia de todas aquellas personas que no estuvieran alineadas a su pensamiento. Esto fue posible gracias al enorme poder que el Presidente había logrado obtener a lo largo de los años de consolidación política (1917-1934) y al sistema de alianzas y lealtades políticas que caracterizó al México posrevolucionario.

En 1935, se dio la ruptura definitiva con Calles el cual fue exiliado junto con Morones, Luis L. León, Melchor Ortega y el General Tapia, y que el contexto internacional de tensión hacia el inminente estallido de la Segunda Guerra Mundial había hecho pensar a los Estados Unidos a México como una posible amenaza, y que por tanto valía mucho más la pena tenerlo de su lado relajando un poco la vigilancia política y las exigencias económicas, tuvo mucha más libertad de organizar buena parte de la obra social planteada en el Plan Sexenal, pero, sobre todo, de reorganizar las finanzas de acuerdo a las necesidades surgidas. La siguiente gráfica muestra un cambio muy radical en cuanto a la recaudación (*Imagen 21*) la cual se duplicó de 1935 a 1939:

¹³⁹ *Cuenta Pública de 1939*, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.



Imagen 21. Gráfica de elaboración propia con datos de *las Cuentas Públicas de 1935-1940*, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

El aumento en la recaudación se debió, en buena medida, al cambio de paradigma de una economía ortodoxa a una heterodoxa, es decir, dejar de priorizar el balance presupuestario y comenzar a sostener los déficits con políticas monetarias expansivas, y a la diversificación de las fuentes de ingreso. El responsable de hacer posible este cambio y este aumento sustancial en el monto recaudado fue Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda de Cárdenas. Esta política económica heterodoxa tuvo mucha similitud con las recomendaciones que surgirían, muy poco tiempo después, con el keynesianismo.

Para el keynesianismo el capitalismo, a partir de la crisis bursátil de 1929, demostró adolecer de una insuficiente demanda efectiva, la cual limitó la inversión y el nivel de ocupación, el remedio era la intervención del Estado. En el caso de México, este tipo de medidas fueron pensadas e implementadas durante la primera gestión de Alberto J. Pani como Secretario de Hacienda y retomadas por Eduardo Suárez. *“Sin proponérselo, el camino*

*emprendido por Pani fue un ejemplo para quienes, pocos años después, serían los exponentes mexicanos de las nuevas ideas económicas, heterodoxas, contenidas en la Nueva Economía de Keynes”.*¹⁴⁰

El pensamiento de Pani también estaba orientado hacia promover el crédito como apoyo en la creación de riqueza, lo cual fue retomado con mucha fuerza durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. Para Pani fue importante aumentar el gasto público mediante la devaluación de la moneda, logrando así la estimulación en el aumento de precios y llegar a la reactivación económica. Este proceso llevado a cabo en 1932 tuvo la consecuencia de generar una bonanza fiscal en el año de 1935, la cual se puede observar en la siguiente gráfica (*Imagen 22*); el año fiscal cerró con un superávit presupuestal de \$11,638, 097.34.

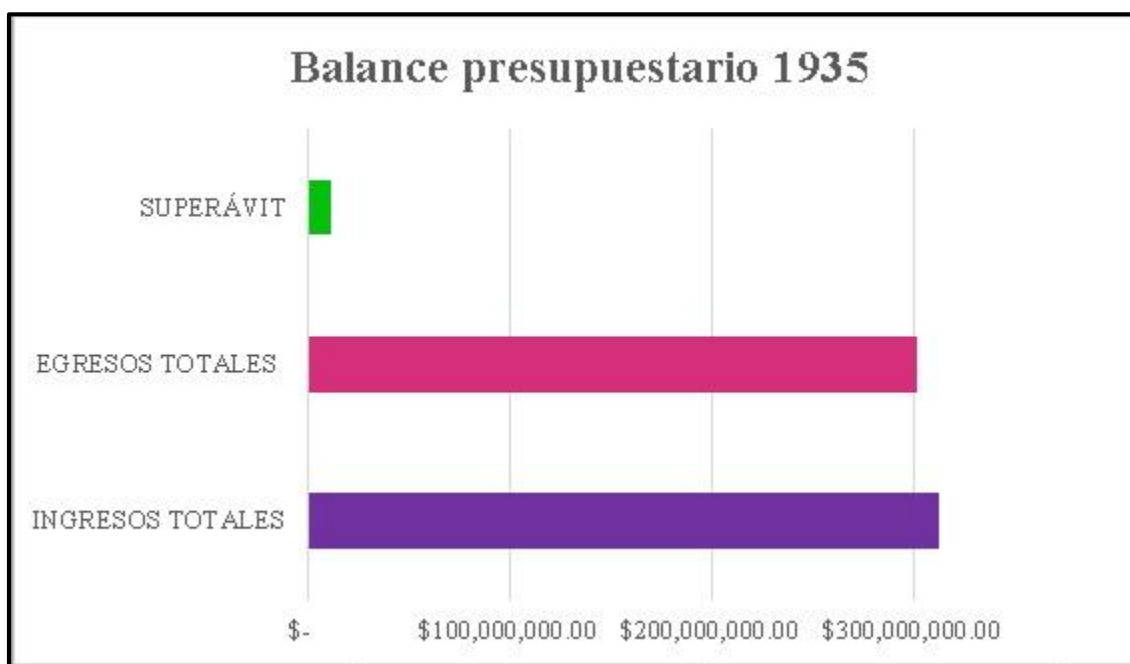


Imagen 22. Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la *Cuenta Pública de 1935*, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

¹⁴⁰ Aleida Guerrero Mondragón, *op. cit.*, p. 180.

Aún antes de Eduardo Suárez, el primer Secretario de Hacienda de Cárdenas, Narciso Bassols, también manifestó la necesidad de reformar la política monetaria a una expansiva para poder sostener la etapa desarrollista posterior, y no sólo eso, sino también habló de la necesidad de elevar el nivel de compra de los trabajadores como medio para lograr el progreso económico industrial.¹⁴¹

La política económica del cardenismo estuvo orientada al gasto público como herramienta para fomentar el desarrollo, sobre todo en las principales actividades productivas del país. Para ello se aplicó un gasto público deficitario como expansión monetaria y se abandonó la idea de mantener el tipo de cambio.¹⁴² Esta medida fue tomada como negativa por los puristas ortodoxos (entre ellos Luis Montes de Oca y Plutarco Elías Calles), pero aplaudida por aquellos que vieron en la redistribución un camino plausible para desarrollar al país.

Esta medida, de cierta manera daba la pauta para que el Estado dejara de depender del capital privado localizado en los bancos. Era evidente que los propietarios de dichos bancos iban a estar en contra de esta medida, pues ello debilitaría su poder. El Estado mexicano posrevolucionario funcionó debido —sobretudo— a la cooperación entre el capital público y el privado, siendo, la mayor parte de las veces, más importante el privado. Esta primacía e importancia se puede notar en el hecho de que justo cuando la economía mexicana presentó crisis económicas, éstas fueron acentuadas por la fuga de capitales de estos inversionistas privados. En realidad, la cuestión de hasta qué punto el Estado mexicano tiene autonomía con respecto a la organización y distribución de sus finanzas, se puede contestar

¹⁴¹ Adrián Escamilla Trejo, *op. cit.*, p. 255.

¹⁴² Aleida Guerrero Mondragón, *op. cit.*, p. 189.

diciendo que es hasta que el capital privado lo ha permitido, hasta que no se han afectado sus intereses.¹⁴³

La economía con Cárdenas fue mixta con la característica de que la inversión privada estuvo subordinada al Estado, al menos hasta 1938. De igual manera el derecho a la propiedad privada se subordinó al interés social (colectivo) amparado por el Artículo 27 constitucional, sobre todo porque las industrias básicas se encontraban en manos extranjeras y se consideró que éstas debían pasar a manos nacionales, ya que de seguir cosas por el rumbo en el que iban, se provocaría que las riquezas de la nación continuaran siendo drenadas sin oportunidad de crear una redistribución de utilidades a nivel nacional.

Es importante mencionar que Cárdenas no estaba en contra del capitalismo, como sí lo estaba de los malos capitalistas. Su gobierno se adhirió a la doctrina de proteger al buen capitalista y expulsar al explotador.¹⁴⁴ Esta forma de pensar fue lo que llevó a crear una de las contradicciones más grandes de su gobierno: fomentar el desarrollo económico particular, al mismo tiempo que alentaba las agrupaciones de los trabajadores en organizaciones sindicales.¹⁴⁵

A pesar de que en el discurso mantuvo la idea de un presupuesto equilibrado, en la práctica se advirtió en 1936 el primer sobregiro del Gobierno Federal con el Banco de México, sucediendo que en 1937 ese sobregiro excedió el límite del legal permitido, convirtiéndose en una práctica común hasta finalizar el sexenio. Tales sobregiros tuvieron la finalidad de financiar al Banco Rural de Crédito Ejidal, sobre todo.¹⁴⁶ Luis Montes de Oca

¹⁴³Nora Hamilton, *México: op. cit.*

¹⁴⁴ Albert L. Michaels, *op. cit.*, p. 60.

¹⁴⁵ Este punto se desarrollará más adelante.

¹⁴⁶ Aleida Guerrero Mondragón, *op. cit.*, p. 196

era Director del Banco de México y trató de evitar aquel manejo que se estaba haciendo del Banco, sin embargo, sus críticas fueron ignoradas.

Los desembolsos (*Imagen 23*) también crecieron, así como creció la recaudación, no obstante, los gastos excedieron a los ingresos (*Imagen 24*), excepto en el año de 1935, tal y como lo planteaba la política presupuestaria heterodoxa y la política monetaria expansiva.

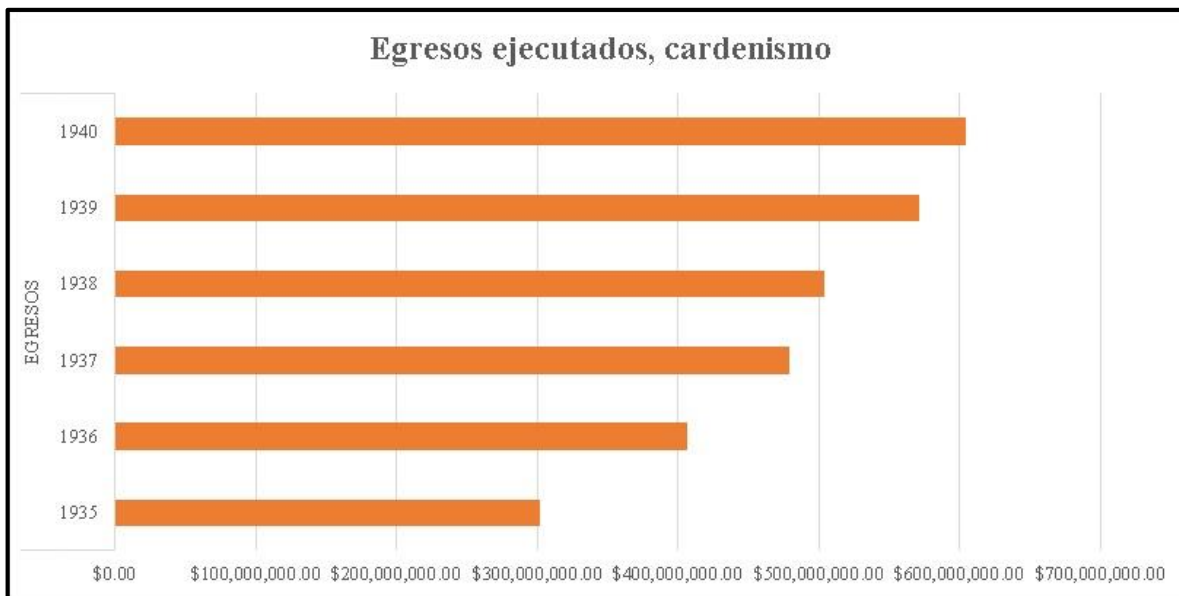


Imagen 23. Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de las *Cuentas Públicas de 1935-1940*, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

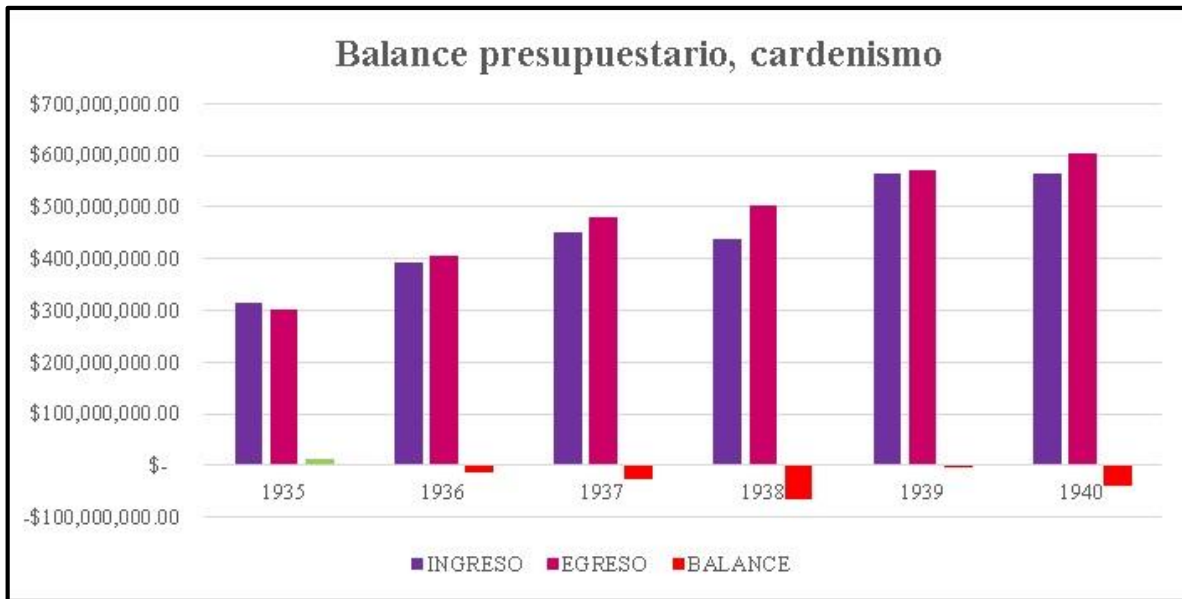


Imagen 24. Gráfica de elaboración propia don datos de *las Cuentas Públicas de 1935-1940*, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada

Algunas de las razones que explican los déficits son que en 1937 el valor de las exportaciones mexicanas bajó y se tuvo que recurrir a cubrir el saldo desfavorable con oro.¹⁴⁷ La economía de exportación sostuvo los ingresos mexicanos a partir de la Primera Guerra Mundial, debido, en buena medida, a las modificaciones legislativas que reivindicaron los derechos del subsuelo a la nación, con lo que los gravámenes del petróleo y la minería crecieron y robustecieron los ingresos nacionales.¹⁴⁸ El retiro de oro aumentó en 1938 debido al temor que provocó la expropiación de la industria petrolera. Este problema fue enfrentado devaluando la moneda y con la creación de créditos de carácter extraordinario por parte del Banco de México, lo cual significó de manera más contundente el rompimiento con la política económica convencional (ortodoxa), ya que se privilegió el bienestar social al equilibrio

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Luz María Uthoff, "Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930", en *Signos Históricos*, 2007, 18, julio-diciembre, pp. 65-66.

económico.¹⁴⁹ Algunos investigadores mencionan que el crecimiento del gasto público y la consiguiente apelación al empréstito se justifica por la necesidad de acometer la tarea de la Revolución en México, el cual era (y sigue siendo) un país con gran riqueza potencial que sólo podría ser efectiva a costa de inversiones, obras y servicios de ejecución muy costosa.¹⁵⁰

El Estado interventor mexicano de la década de los treinta del siglo XX se caracterizó por echar mano del gasto público y convertirlo en una herramienta para reactivar la economía y hacer crecer el empleo, lo cual era una base necesaria para poder llevar a cabo todo el reformismo que se había planteado en la Revolución, y más concretamente en el Plan Sexenal.

Estas medidas guardan muchas similitudes con las propuestas en 1936 por John Maynard Keynes en su obra *The general theory of employment interest and money*, la cual, a grandes rasgos, y en lo que se refiere al gasto público expone que frente al desempleo y las riquezas inexploradas se hace imprescindible que los gobiernos apliquen políticas dirigidas a la reactivación de la economía, ya que, según Keynes, la variable fundamental que mueve la actividad económica es la demanda global, que a su vez está formada por la demanda de bienes de consumo de las familias, la demanda de bienes de inversión de las empresas, la demanda del sector público a través del gasto público y la demanda de los mercados internacionales (exportaciones). Atendiendo a la demanda global se resolvería, para Keynes, el desempleo y la inflación.¹⁵¹ Se necesitaba pues, engrosar el gasto público para poner en marcha a las diferentes industrias que se encargarían de producir para el mercado interno y al externo, mismas que producirían fuentes de empleo y con ello una redistribución de las

¹⁴⁹ Enrique Cárdenas, *La hacienda... op. cit.*, pp. 81-84.

¹⁵⁰ Aleida Guerrero Mondragón, *op. cit.* Enrique Cárdenas, *La hacienda... op. cit.*

¹⁵¹ Federico Novelo Urduñivia, *De Keynes a Keynes. La crisis económica global en perspectiva histórica*, México, UAM, 2011, pp. 33-150.

riquezas que redundaría en el aumento de la demanda global. Este fue el pensamiento que fundamentó el nacionalismo económico revolucionario de los años treinta del siglo XX.

Eduardo Suárez fue el principal responsable de implementar en México la política de gasto público deficitario cubierto con sobregiros del Banco de México. Suárez fue duramente criticado por Alberto J. Pani, quien, al parecer, había regresado a las ideas de ortodoxia económica en las que se buscaba beneficiar el equilibrio en detrimento del bienestar social.¹⁵² *“La posibilidad de lograr un mejoramiento de la riqueza planteada, de partida, la necesidad de intensificar la creación de riqueza. Esta fue entendida desde el punto de vista keynesiano, como incremento de la renta nacional, como flujo de bienestar y servicios sobre el que podía incidir el Estado aumentando el gasto”.*¹⁵³ No obstante, el pensamiento de Suárez se separaba un poco del de Keynes, pues consideraba que también había que dar lugar a la inversión privada. No bastaría con repartir tierras y crear infraestructura, había que crear artículos de consumo básico mediante la creación de industrias básicas como las de hierro y el acero, pero el Estado no tenía la suficiente solvencia económica para lograrlo, así que ahí es en donde había lugar para el sector privado

Eduardo Suárez, al implementar una política monetaria expansiva, demostraba que estaba convencido de que el dinero por sí mismo era una fuente de riqueza:

Desde su punto de vista, en el capitalismo el dinero es creador de riqueza porque mediante la inversión se pone en contacto el trabajo y los recursos naturales para producir riqueza. Ésta se produce cuando un agente moviliza el dinero y pone a trabajar los ‘ingredientes’

¹⁵² Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, Porrúa, México, 1977, p. 405.

¹⁵³ Aleida Guerrero Mondragón, *óp. cit.*, p. 199.

necesarios, y señala que esta es la función principal que el dinero está llamado a desempeñar.¹⁵⁴

A diferencia de las dos décadas anteriores en donde la fuente para recaudar ingresos fue la creación de nuevos impuestos,¹⁵⁵ en este periodo se consideró que no sería necesario, pues bastaría con volver a los que ya existían, más eficientes, por lo que la legislación tendió a la simplificación, además de que, como se acaba de mencionar, el gasto público deficitario se cubrió con la emisión de moneda y los sobregiros del Banco de México. Parte del financiamiento a las inversiones públicas se consiguió con deuda interna por la venta de bonos del gobierno, acción que prevaleció hasta el siguiente sexenio, pues Suárez también fue Secretario de Hacienda durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho (1940-1946).

Ahora bien, Suárez era consciente de que el recurso de la inflación monetaria tenía que ser limitado para no afectar estructuralmente a la economía, por lo que se debían diversificar y ampliar las fuentes de ingreso y, sobre todo, renegociar el pago de la deuda externa, ya que este rubro siempre había ocupado buena parte de los ingresos nacionales, sus negociaciones tuvieron éxito.¹⁵⁶ Esto último en buena medida haciendo alusión a la política del Buen Vecino de los Estados Unidos, y a que ésta nación se hallaba enrolada en compromisos más apremiantes, como lo era el inminente estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Lázaro Cárdenas se planteó numerosos proyectos para corregir la desigualdad social que aun reinaba en el territorio mexicano tomando como guía el Plan Sexenal, y en conjunto con su Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, idearon la manera de hacer que la economía

¹⁵⁴ Eduardo Suárez, *óp. cit.*, p. 389.

¹⁵⁵ Para un estudio detallado de este tema véase Luz María Uhthoff, "Hacia la..." *óp. cit.*

¹⁵⁶ Aleida Guerrero Mondragón, *óp. cit.*, p. 201.

creciera mediante el gasto público. El gasto público efectivamente creció, aunque con la característica de ser deficitario, lo cual, según Enrique Cárdenas fue un acto moderado,¹⁵⁷ acto moderado que, no obstante, le costó el haber tenido que elegir como sucesor en la presidencia a un personaje con características mucho menos radicales para apaciguar los ánimos que comenzaban a exaltarse, sobre todo después de la nacionalización de la industria petrolera.

b. Planeación y ejecución de los presupuestos: gastos social, administrativo y económico

Lázaro Cárdenas llegó a la presidencia después de haber tenido seis meses de campaña electoral, en la cual decidió hacer una gira por todo el territorio nacional con la finalidad de elaborar un recuento de todas las necesidades que la población le manifestaba además de reconocer el potencial económico del territorio nacional. En su campaña electoral se encargó de prometer una revolución rejuvenecida, “*el Plan Sexenal proyectado para su periodo presidencial fue un llamado también a la revolución social*”.¹⁵⁸

Como parte del reformismo social se creó un nuevo Código Agrario para mejorar el método de distribución de tierras, además de adoptar la educación socialista para que las masas comprendieran el concepto de lucha de clases y para limitar el poder de la Iglesia;¹⁵⁹ también desmembró los latifundios y su plan presidencial estuvo a favor del obrero, dejando esto claro a la clase patronal. El papel que el Estado debía desempeñar con respecto al cumplimiento de las promesas emanadas de la Revolución, comenzaba a ser incompatible

¹⁵⁷ Enrique Cárdenas, *La hacienda pública... óp. cit.*, pp. 70-89

¹⁵⁸ James Wilkie, *óp. cit.*, 103-104.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 105. Véase también Victoria Lerner, *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940 La educación socialista*, México, El Colegio de México, 2005.

con el de Calles, de ahí que en el año de 1935 se diera el rompimiento entre estos dos personajes y el destierro del segundo. Sin embargo, como ya se ha mencionado, esto no significó un cambio en el paradigma político, ya que Cárdenas siguió los mismos patrones de desarrollo enmarcados por el partido oficial, es decir, favorecer el desarrollo del capitalismo y de la élite beneficiada de ese proceso. Una vez que Calles ya no se hallaba en el plano político, Cárdenas quedó en *libertad* de poner en marcha el desarrollo de su reformismo social, y para ello se sirvió del apoyo de su colaborador y amigo Francisco J. Múgica, el cual fue nombrado Secretario de la Economía Nacional y después Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

Otro de sus colaboradores fue Vicente Lombardo Toledano, con quien contó para organizar a las masas obreras mediante la incorporación a la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Los campesinos también fueron organizados en la Confederación Nacional Campesina (CNC). Con esto se creó un nuevo equilibrio político, pero no necesariamente democrático. Las masas fueron organizadas y movilizadas desde el Estado, pues ni campesinos ni trabajadores tuvieron capacidad de maniobra independiente; en 1938 fueron incluidas en el nuevo partido de Estado, el Partido de la Revolución Mexicana, con lo que, por primera vez en la historia, contribuirían a crear un contrapeso político al Ejército, principal árbitro de la vida nacional. Pero, todos estos cambios, ¿contribuirían al mejoramiento social de las masas populares?, o, ¿simplemente fueron necesarios para seguir contribuyendo a la formación de un Estado capitalista con la estructura de clases y desigualdad social que éste conlleva?

Para Nora Hamilton,¹⁶⁰ la Revolución Mexicana, paradójicamente, terminó en la conformación y consolidación de un Estado capitalista alineado al mercado mundial. Derivado de ello, el Estado contó (y cuenta), con cierta autonomía cuando de mantener el sistema se refiere, por lo que es necesario dar concesiones a los grupos subordinados (en este caso las masas trabajadoras aglutinadas en corporaciones dependientes del Estado), para mantener esa estabilidad, es decir, la estructura que permite la acumulación privada del capital. En el caso del gobierno de Cárdenas estas concesiones fueron el extenso reparto agrario y la defensa de los derechos de los trabajadores por parte del Estado, ya que ninguna de las dos realmente modificó las relaciones de subordinación derivadas de la tenencia de la tierra, por un lado, y por el otro, de la relación de explotación patrón-asalariado, por lo que:

La autonomía estatal estructural consistiría en una acción contra los intereses reales de la clase dominante, lo que en última instancia tendría como resultado un cambio estructural básico a través del cual el modo de producción existente, y con él la clase dominante, serían sustituidos por un modo y una clase nuevos.¹⁶¹

En cuanto a la distribución del presupuesto en los diferentes gastos, me parece necesario hacer notar dos cosas: la primera que la correspondencia entre gasto proyectado (*Imagen 25*) y gasto ejecutado (*Imagen 26*) fue muy grande; y la segunda que fue la primera vez en la historia posrevolucionaria que el gasto administrativo se redujo cerca del 20%, lo que significa que los recursos estaban siendo movidos hacia otras áreas, como lo son los gastos sociales (educación, salud, beneficencia, créditos agrícolas, etc.), y económicos (infraestructura, comunicaciones y transportes, etc.). Una de las razones por las que el gasto administrativo se redujo, fue la renegociación de la deuda externa llevada a cabo por Eduardo

¹⁶⁰ Nora Hamilton, *óp. cit.*

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 23.

Suárez. En efecto se puede notar un cambio entre Cárdenas y sus antecesores, radical, en cierto sentido, pero que no duraría por mucho tiempo, prácticamente hasta la expropiación de la industria petrolera en el año de 1938.

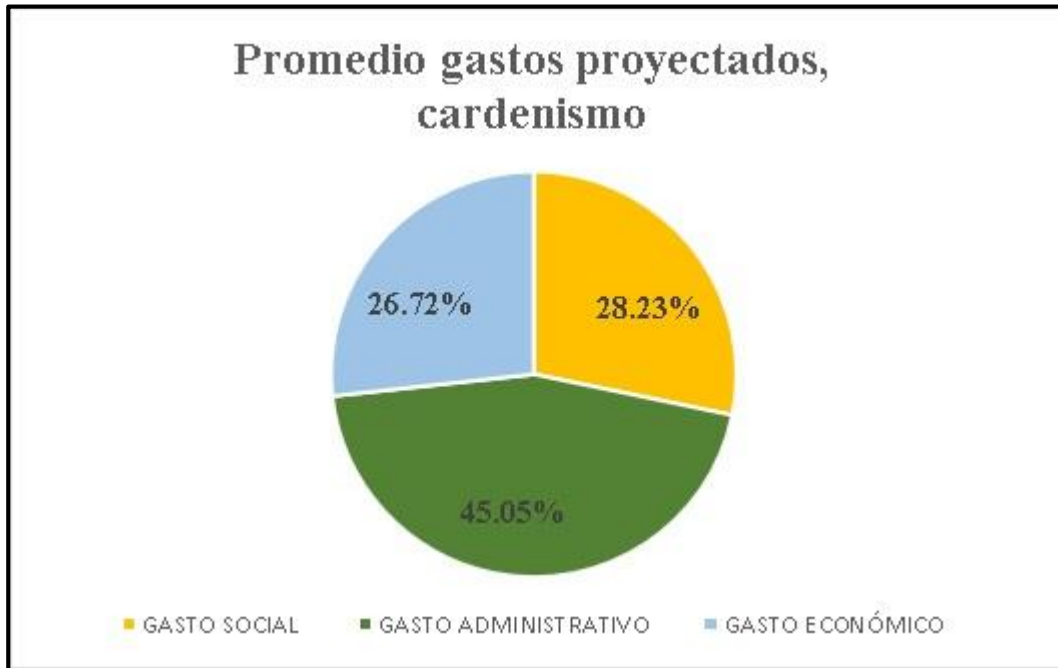


Imagen 25. Gráfica de elaboración propia con datos de *las Cuentas Públicas de 1935-1940*, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

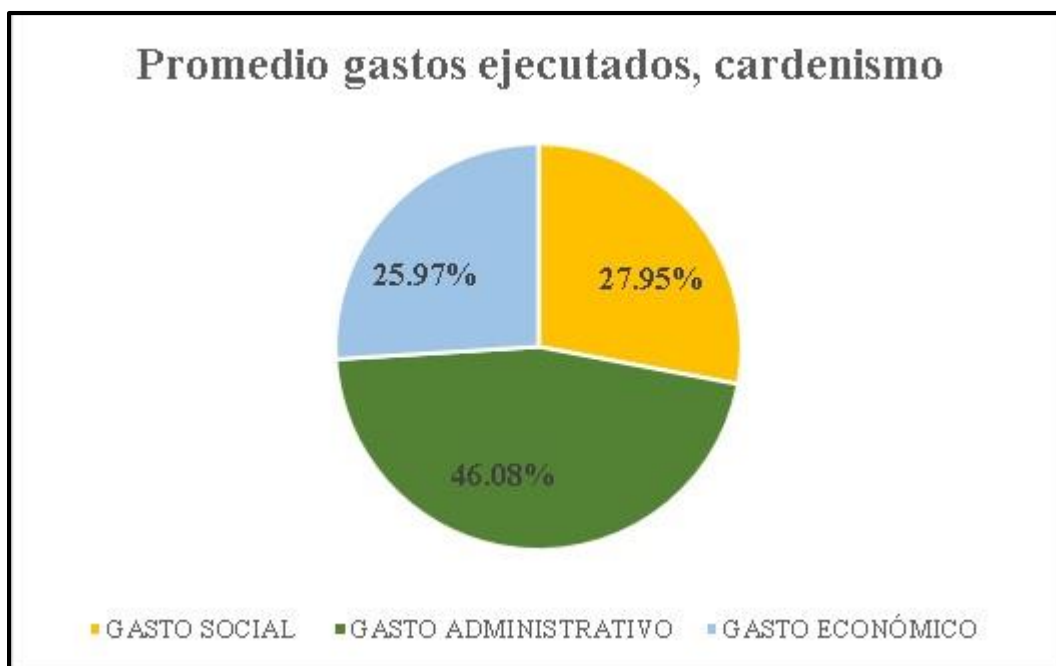


Imagen 26. Gráfica de elaboración propia con datos de *las Cuentas Públicas de 1935-1940*, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

En cuanto al discurso, hasta 1938 Cárdenas optó por hablar de la necesidad de tener un presupuesto equilibrado (política económica ortodoxa), siendo que, desde 1936 se había comenzado a practicar un gasto deficitario para sostener el reformismo social. En la siguiente gráfica (*Imagen 27*) se representan los ingresos y egresos ejecutados durante los periodos presidenciales de Plutarco Elías Calles (1924-1928), Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Abelardo Rodríguez (1932-1934) y Lázaro Cárdenas (1934-1940). Vemos que efectivamente fue a partir del año 1935 cuando los egresos comenzaron a ser superiores a los ingresos, lo que refleja la implementación de una política económica heterodoxa, es decir, donde el objetivo ya no era mantener el equilibrio entre ingresos y egresos o, en su defecto, favorecer los superávits, sino más bien la de financiar todo un

aparato de reformismo económico y social con la política de presupuesto deficitario y de política monetaria expansiva.¹⁶²

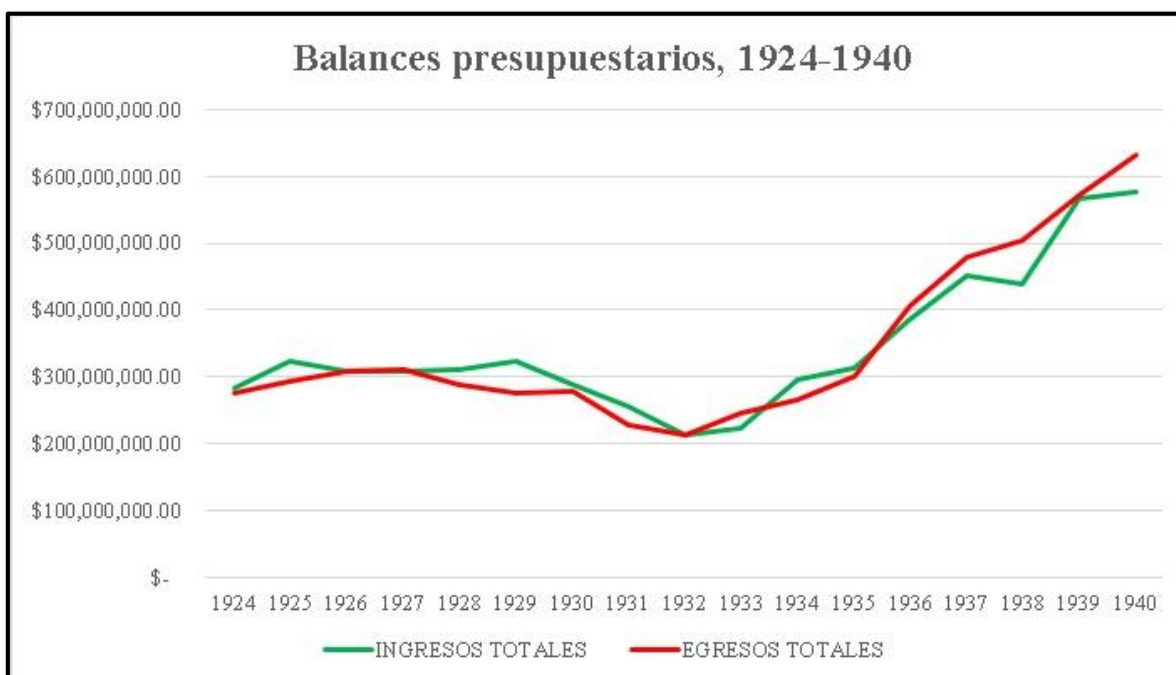


Imagen 27. Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos del INEGI, *Estadísticas Históricas de México*: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHMI15.pdf

En las siguientes gráficas se presentan (*Imagen 28, 29, 30, 31, 32 y 33*) las distribuciones de los presupuestos durante el sexenio cardenista, tanto los proyectados como los ejecutados por dependencias. Lo primero que observamos es la creación de nuevos departamentos cuyos fines son, principalmente, atender cuestiones sociales, sobre todo en los años de 1936 a 1938. Tenemos, por ejemplo, que en el año de 1935 se abrió un rubro específico para dotar de recursos al crédito agrícola (*Imagen 28*), aspecto que no aparecía en el gasto público de los años anteriores;¹⁶³ el año de 1936 fue en el que más dependencias se

¹⁶² Aleida Guerrero Mondragón, op. cit

¹⁶³ Ver las gráficas de las imágenes 2, 3, 4 y 5 para el periodo de Plutarco Elías Calles; las gráficas de las imágenes 10 y 11 para Emilio Portes Gil; las gráficas de las imágenes 12 para Ortiz Rubio; y las gráficas de las imágenes 19 y 20 para Rodríguez.

crearon, entre ellas la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Departamento Agrario, el Departamento de Asuntos Indígenas y el Departamento de Educación Física; en 1937 se creó el Departamento de Asistencia Social Infantil, el cual fue reemplazado en 1938 por el Departamento de Asistencia Pública. Muchos de estos departamentos tuvieron una vida efímera, ya que, como se puede corroborar en la distribución de los presupuestos, contaron con recursos escasos para llevar a cabo misiones que, muchas veces, tampoco fueron muy bien planeadas.

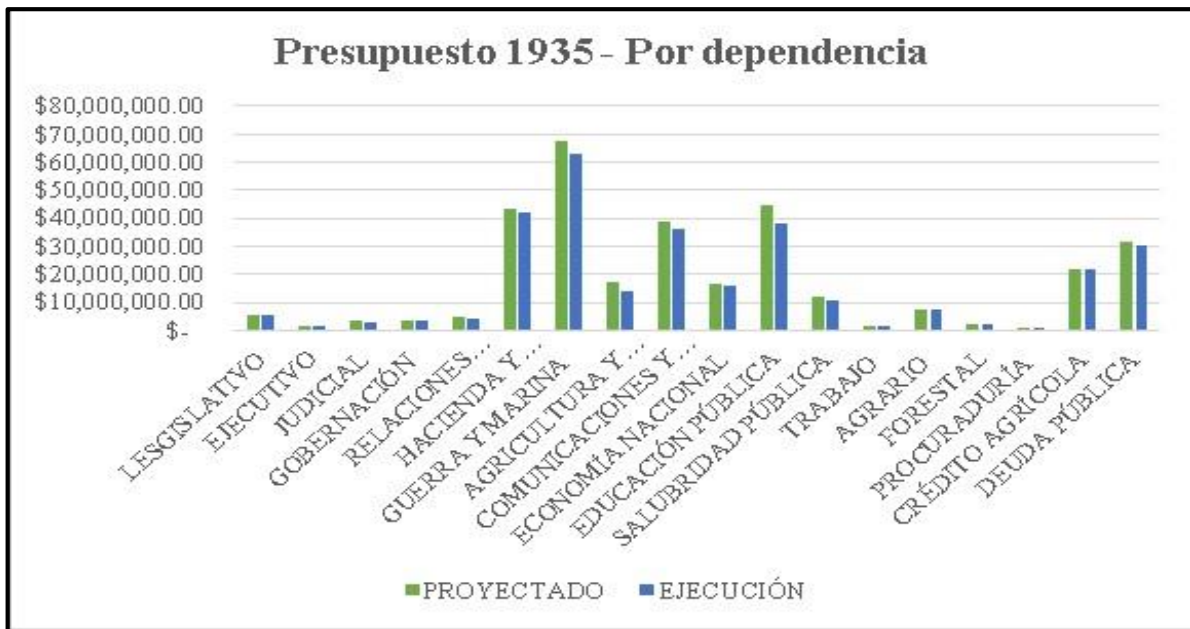


Imagen 28. Gráfica de elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de 1935-1940, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.



Imagen 29. Gráfica de elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de 1935-1940, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.



Imagen 30. Gráfica de elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de 1935-1940, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.



Imagen 31. Gráfica de elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de 1935-1940, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.



Imagen 32. Gráfica de elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de 1935-1940, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.



Imagen 33. Gráfica de elaboración propia con datos de *las Cuentas Públicas de 1935-1940*, localizadas en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

Con lo anterior podemos concluir que, si bien el régimen de Lázaro Cárdenas tenía una marcada tendencia hacia el mejoramiento social, este tuvo la característica de desarrollarse bajo la tutela estatal, la cual, cabe mencionar, era incuestionable. Muchos de sus logros fueron producto de la creación de instituciones durante el callismo y maximato (sobre todo los bancos), y en gran medida sus límites estuvieron dictados por la estructura política y económica surgida de la propia Revolución Mexicana. El autoritarismo que había forjado Calles junto con los presidentes del maximato, devino en Cárdenas en un autoritarismo paternalista y protector. Justamente el engrosamiento del gasto social obedeció, en gran medida, a esta lógica: dotar a los más vulnerables de recursos económicos, pero sin romper con la estructura que los haría mantenerse en la indefensión. Por ejemplo, muchos de

los recursos crediticios tuvieron que ser sufragados con inversión privada, lo que provocó el fortalecimiento de estos grupos sociales detentores de poder económico.¹⁶⁴

Considero oportuno apuntar que la naturaleza del objetivo de este apartado pudo haber dejado algunos cabos sueltos, como por ejemplo el papel del corporativismo, la función y los alcances del nuevo partido oficial, la relación de Cárdenas con los grupos nacionales detentadores del poder económico y, sobre todo, la razón por la que después del conflicto petrolero y la nacionalización de esta industria, el país comienza un proceso de descardenización, es decir, de viraje hacia un reformismo mucho más conservador y alineado con los intereses de la oligarquía nacional. Estos cabos se atarán en el siguiente apartado.

c. Los límites del cardenismo

La nación mexicana podía aprobar cientos y de cientos leyes para controlar la acumulación capitalista, pero si algo es bien sabido, es que quien controla el dinero, controla todo lo demás. Justamente este fue el argumento central de Nora Hamilton cuando explicó los límites de la autonomía estatal: *“La autonomía estatal se define generalmente en términos de la relación del Estado con la clase dominante, puesto que la presunción es que el Estado defiende los intereses de esa clase”*.¹⁶⁵ Pensemos acerca de este argumento.

La relación entre el Estado y el capital privado (nacional y extranjero) no fue la misma en el callismo, el maximato y el cardenismo, —si bien los tres tendieron a favorecerlo por encima de la inversión pública—: mientras que en el callismo y el maximato se vio como un medio explícito para lograr el desarrollo, en el cardenismo sucedió de manera implícita,

¹⁶⁴ Este aspecto se verá con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

¹⁶⁵ Nora Hamilton, *op. cit.*, pp. 26-27.

paralela a las intenciones gubernamentales de contribuir en mayor medida al desarrollo económico por medio del gasto público.

El gobierno de Calles (al igual que el de Obregón), se caracterizó por ser capitalista y nacionalista, además de que no se opuso a la entrada de capital extranjero siempre y cuando este sirviera a los intereses nacionales.¹⁶⁶ La administración de Calles lidió con una crisis de relaciones con los Estados Unidos, debido al problema del petróleo, con una crisis de reelección, ocasionada por el asesinato de Obregón en 1928, y con una crisis con la Iglesia que derivaría en la guerra cristera.

La crisis con los Estados Unidos fue resuelta mediante el acuerdo Calles-Morrow, en donde México dejaría de lado la retroactividad de la Ley del petróleo y así no afectar intereses estadounidenses, y Estados Unidos aseguraría no vender armas a la oposición callista, entre otros acuerdos. La crisis de reelección de Obregón fue paliada mediante la aseveración de que México había dejado de lado los tiempos del caudillismo y se abría paso a los tiempos de las instituciones, donde la primera de ellas fue el Partido Nacional Revolucionario. En él se aglutinarían a todas las facciones revolucionarias, y se crearía con él un brazo de poder muy grande para el aparato estatal; y la crisis cristera, después de una lucha muy cruenta, sería controlada por temor a que ésta se fuera a unir a las fuerzas vasconcelistas y entonces José Vasconcelos ganara las elecciones para la presidencia de 1929. Este fue el proceso de institucionalización de la Revolución Mexicana, adjudicado a Calles y reforzado por Cárdenas.

¹⁶⁶ Timothy Anna, Jan Bazant, *et. al.*, *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 223.

Con Calles el Estado se volvió un agente económico, el cual velaría por implementar un presupuesto equilibrado, restaurar la confianza de los Estados Unidos y mantener una moneda estable.¹⁶⁷ Por medio de Alberto J Pani, quien era el Secretario de Hacienda, se echaron a andar medidas económicas draconianas (como lo vimos en el capítulo 1) para obtener recursos y así proceder con la construcción de obras públicas. Sin embargo, aunque la idea al principio fue la de no depender de la inversión extranjera, entre 1910 y 1929 las inversiones estadounidenses e inglesas aumentaron y eran, por mucho, más grandes que las nacionales.¹⁶⁸ Además de que la economía no había dejado de depender del comercio exterior, pues gran parte de este se basó en la exportación de materias primas, haciendo de la economía mexicana muy susceptible a las fluctuaciones del mercado internacional. Justamente esta fue la razón por la que la recesión de 1926-1927 de los Estados Unidos, y posteriormente la crisis bursátil de 1929, afectarían de manera muy profunda el rumbo decrecimiento que llevaba México con la administración de Calles.

Otra característica del gobierno callista fue que los fondos del Banco Nacional de Crédito Agrícola, si bien al principio estaban pensados para llevar al campesinado a la segunda etapa de la reforma agraria (convertirse en pequeños latifundistas), en realidad los créditos fueron otorgados a personajes de la élite revolucionaria, como por ejemplo Álvaro Obregón,¹⁶⁹ quien con ellos creó una gran industria exportadora de productos agrícolas en el norte del país. El objetivo era lograr la prosperidad por medio de la agricultura, lo cual fue posible en la región del norte, en donde no fueron los pequeños campesinos los beneficiarios del desarrollo, sino los nuevos latifundistas revolucionarios, como Obregón y Calles. Así, a

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 231.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 232.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 247-248.

finales de la administración de Calles se establecieron nuevas bases de cooperación con los Estados Unidos, las cuales se basaron en la protección de su capital a cambio del reconocimiento formal de la soberanía mexicana.¹⁷⁰ Por lo tanto el grupo de Sonora había creado una estructura político-económica que los beneficiaría y que buscaría perpetuarse mediante los gobiernos posteriores, lo cual fue posible durante el periodo del maximato.

Por su parte, el gobierno de Lázaro Cárdenas se desarrolló de una manera diferente. El cardenismo se caracterizó por crear compromisos con las clases sociales; las cuales sólo fueron posibles mediante la edificación de un poder centralizado que le otorgaba completa hegemonía al Ejecutivo. El Estado cardenista, por ello, aceptó cumplir con reivindicaciones de las diferentes clases sociales, pero siempre dentro de las estructuras político-económicas que el proceso revolucionario estaba generando.¹⁷¹ Ejemplos de esto son su fuerte compromiso, en el discurso, con las masas trabajadoras y su amplio apoyo a sus luchas laborales, pero también el mantenimiento de lazos personales para mantener lealtades políticas, aspecto que había entendido muy bien desde su gubernatura en Michoacán.

El gobierno de Cárdenas también se desempeñó en un contexto internacional muy distinto al que le había tocado vivir a los primeros revolucionarios, pero sobre todo a los que estuvieron al frente cuando la crisis de 1929. Para 1934 el mundo, en su gran mayoría capitalista, manejaba prácticas anticíclicas (debido a la depresión del 29), las cuales fueron fuertes proteccionismos económicos, la construcción de obras públicas para el desarrollo económico, políticas de incentivo al sector privado, entre otras, y México no se podía quedar atrás si como país capitalista —periférico— formaba parte del concierto internacional. Estos

¹⁷⁰ Nora Hamilton, *op. cit.*, p. 80

¹⁷¹ Octavio Ianni, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, Era, 1977, p. 123.

acontecimientos permitieron una amplia presencia en el poder público¹⁷² en las cuestiones económicas.¹⁷³

Me parece que Cárdenas tuvo un olfato muy agudo para entender las posibilidades que le brindaba el contexto internacional, es decir, intuyó que la inminencia de la Segunda Guerra Mundial a partir del desarrollo de los fascismos europeos, el avance del comunismo en el mundo y la expansión del imperialismo, podían ser un punto de inflexión para la política mexicana que no podría dejarse pasar. Esta situación coyuntural colocaba a México en una posición de ventaja frente a los Estados Unidos, país del que, como hemos visto, dependía, en gran medida, la economía mexicana, y una de las razones por las que México no había podido ejercer su soberanía.

Como es sabido, México al mando del General Cárdenas condenó la invasión fascista italiana en Etiopía, habló en defensa de los judíos perseguidos por el nazismo, se postuló en contra de las invasiones alemanas a Checoslovaquia, Bélgica y Holanda, además de condenar la invasión soviética a Finlandia.¹⁷⁴ Cárdenas era defensor de la democracia y proclamaba la autodeterminación de los pueblos, por ello también apoyó a la República Española y repudió el golpe de Estado al que fue sometida. Como acto de apoyo ofreció asilo a los exiliados españoles.

Existen diversos discursos en los que Cárdenas condena las invasiones a los pueblos de Europa, las cuales tienen un trasfondo político nacional: al momento en el que Cárdenas

¹⁷² Diseñada por Eduardo Suárez como Secretario de Hacienda de Cárdenas, lo cual se abordó líneas arriba.

¹⁷³ Octavio Ianni, *E lEstado... op. cit.*, p. 123-124.

¹⁷⁴ Aránzazu Tirado Sánchez, *La política exterior del México cardenista hacia la segunda República española. El caso del exilio republicano en México: ¿cooperación ideológica o interés pragmático?*, Tesis para obtener el grado de Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universidad Autónoma de Barcelona, 2007, p. 58.

condenaba estos actos, se colocaba como el defensor de la soberanía mexicana ante mundo, específicamente, ante los Estados Unidos, al tiempo que probaba su lealtad a esta nación condenando las acciones de sus enemigos, las potencias del Eje. Podemos decir que este fue el actuar de Cárdenas en un primer momento, sin embargo, después de la expropiación petrolera, sus intentos porque los Estados Unidos reconocieran la soberanía mexicana, fueron más decisivos.

La expropiación de la industria petrolera fue un acto trascendente que reveló el poder y el alcance de la soberanía estatal. La expropiación de la industria petrolera marcó un antes y un después en la presidencia de Lázaro Cárdenas. En 1938 llegó el clímax de reformismo cardenista y del nacionalismo revolucionario, y después de este acto su proceder fue mucho menos radical, casi conservador. La mayor parte de las empresas que fueron expropiadas eran de propietarios estadounidenses e ingleses, los cuales de inmediato recurrieron a sus naciones para solicitar apoyo e intervención. Pero, justamente en el desarrollo de esta coyuntura, México había comenzado a adoptar una política exterior más activa y proactiva que lo hacía ver como un país más independiente.

La razón por la que México pudo tener voz en el concierto internacional y que, además, sus opiniones fueran tomadas en cuenta, se explica por su incorporación a la Sociedad de Naciones en 1931. México intentó ingresar recién creada dicha Sociedad en 1919, sin embargo, su petición fue vetada. La razón de su exclusión fue la naturaleza de la Revolución Mexicana; para las naciones que entregaban la sociedad, México significaba un problema que podría propagarse a las demás regiones de América Latina, por lo que había

que controlarla y limitarla.¹⁷⁵ Con esto, era evidente que, si se aceptaba su petición de ingresar a la Sociedad de Naciones, tal acto sería tomado como de legitimación de la lucha nacionalista mexicana, situación que no se podría permitir.

No obstante, el proceso de normalización e institucionalización del régimen revolucionario en los años veinte, fue visto con buenos ojos por el exterior, aunado a la importancia que habían traído consigo los acuerdos entre Calles y Morrow (1927), el rompimiento con la Unión Soviética (1930), y la Doctrina Estrada. Estos acontecimientos ayudaron a México a que le nueva petición de ingresar a la Sociedad de Naciones fuera aceptada en 1931, lo que abrió paso a México y sus relaciones con el mundo occidental.

Por estas razones, cuando Cárdenas, al frente de México, entró en conflicto con las compañías petroleras expropiadas, sabía muy bien que, si la reacción de los Estados Unidos y de Inglaterra sería la de crear un boicot comercial (no comprarían petróleo a México e impedirían que otras naciones Aliadas lo hicieran), podría buscar compradores en otras partes del mundo (las potencias del Eje), lo que provocaría el temor de los Estados Unidos dada la situación de vecindad de ambas naciones.¹⁷⁶

Cuando comenzó el conflicto entre las compañías petroleras estadounidenses, Roosevelt no compartió con éstas su demanda de obligar al gobierno mexicano de echar marcha atrás la expropiación, antes bien, consideró que la expropiación era un acto de soberanía nacional (influido directamente de su embajador en México, Josephus Daniels quien, dicho sea de paso, veía con buenos ojos el rumbo que lleva el reformismo cardenista),

¹⁷⁵ Fabián Herrera, “México y la Sociedad de Naciones: sobre su exclusión e ingreso (1919-1931)”, en *Historia Mexicana*, Vol. 69, Núm., 4 (276), abril-junio 2020, pp. 1655.

¹⁷⁶ Andreu Espasa, “La conexión mexicana: Cárdenas, Roosevelt y la Guerra Civil Española”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Núm., 53, enero-julio, 2017, p. 33.

y sólo exigió a la nación mexicana que pagara lo antes posible las indemnizaciones prometidas.¹⁷⁷ Las empresas petroleras deseaban embarcar en un conflicto a ambas naciones, sin embargo, las preocupaciones del gobierno de los Estados Unidos estaban en el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

En este sentido el contexto internacional que mantuvo a las potencias imperialistas en conflicto, creó las condiciones necesarias para que el proceso de consolidación del régimen del Lázaro Cárdenas y, con ello, la posibilidad de hacer efectivas las demandas de la Revolución Mexicana, fueran posibles. No es fortuito que, una vez que los Estados Unidos —sobre todo— viraran sus intereses a la guerra y dejaran de presionar en los intereses de las naciones latinoamericanas, éstas hayan podido desarrollarse, aunque fuera a costa de la propia guerra.

La estructura de dominación de los Estados Unidos para con México, basada en un interés económico, se fracturó y dio paso a que el presidente Lázaro Cárdenas tuviera mayor margen de maniobra para destinar mayores recursos al gasto social. Los Estados capitalistas tienen la peculiaridad de defender los intereses de una clase por encima de la gran mayoría de la población. Esta defensa no es explícita, o no tan explícita. La clase económicamente dominante tiene el poder de hacer que el Estado no afecte sus intereses, con lo que la autonomía de éste se limita. Mientras la formación social sea predominantemente capitalista, la clase dominante se hallará en condiciones de debilitar al Estado a través de medidas económicas.¹⁷⁸ Fue por ello que el Estado posrevolucionario al seguir fomentando un desarrollo capitalista y permitir que el capital extranjero siguiera siendo ampliamente

¹⁷⁷ Adolfo Gilly, *op. cit.*, p.83

¹⁷⁸ Nora Hamilton, *op. cit.*, pp. 17-19.

predominante, ocasionó que la estructura porfirista de inversiones extranjeras apenas si se viera fracturada.¹⁷⁹ Dejar que el capital privado —nacional y extranjero— dominara la vida económica de México, fue lo que lo que llevó al Estado a poseer poca autonomía para echar a andar las demandas de la Revolución. Ello aunado al hecho, como ya se ha mencionado, de que fue la propia familia revolucionaria de convirtió en esa clase detentadora de poder económico que utilizó a la Revolución para enriquecerse a expensas del pueblo mexicano. La Revolución fue para ellos, quienes la trabajaron.

Lázaro Cárdenas llegó a gobernar un país que, estructuralmente, se hallaba íntimamente unido al capital privado. Esto por sí mismo ya planteaba un problema para la resolución de las demandas sociales. Sin embargo, la libertad en la que los Estados Unidos dejaron al pueblo mexicano, y el efecto psicológico que había dejado la expropiación —es decir, ella trastocó intereses privados, los cuales quedaron pendientes de futuras expropiaciones a otros sectores—, lograron que Cárdenas moviera los cimientos del orden establecido.

Pero no todo fue producto de la cuestión internacional, también Lázaro Cárdenas había creado todo un aparato de apoyo estatal de base trabajadora que le sirvió de soporte para echar a andar el reformismo social y consolidar su poder político. Incorporó a las masas trabajadoras a la estructura política del gobierno, lo cual sólo fue posible mediante la modificación interna de la estructura del partido de Estado. Cárdenas desapareció al PNR, ya que éste había nacido con la finalidad de aglutinar a las fuerzas políticas dominantes y así

¹⁷⁹*Ibid.*, p. 69.

disciplinar a sus militares. Jesús Silva Herzog lo hizo notar en la entrevista que le hicieron los Wilkie, mencionó:

Muchas personas hablan de un partido único, el partido oficial, etc.; no se dan cuenta de que la formación del Partido Nacional Revolucionario significó la no intervención política del ejército en la política del país. En otras palabras: el Partido Nacional Revolucionario quitó al ejército la función electoral en que había venido interviniendo desde el año de 1920.¹⁸⁰

El PNR, por lo tanto, había sido concebido como un partido de cuadros, no de masas, el cual, además carecía ahora de su principal dirigente e ideólogo: Plutarco Elías Calles. Por ello, en el año de 1938, Lázaro Cárdenas decide reformar este partido y dar entrada a las masas trabajadoras organizadas, con lo que se creó el Partido de la Revolución Mexicana. Este nuevo partido pretendió combinar su carácter de partido de cuadros con el de masas, las cuales no se afiliarían directamente sino a través de organizaciones,¹⁸¹ cuyo objetivo fue el de dar sustento y legitimidad al nuevo régimen. Se forjó una alianza entre obreros, campesinos y gobierno, con lo que se amplió la base de sustentación del régimen. Para explicar este proceso de integración de las masas al poder estatal, bajo la tutela de éste, fue a lo que Arnaldo Córdova denominó *política de masas*: “*Constituir políticamente a las masas: tal era para el cardenismo la forma natural que adquiriría la reivindicación al papel que aquellas jugaban*”.¹⁸² Cabe mencionar que se trató de una reivindicación de arriba hacia abajo. La política de masas consistió, en la conciliación de intereses de ambas partes, mediante un pacto implícito de cooperación de aquellas al Estado. El Estado recibía el apoyo de las masas, mientras a estas se les dejaba luchar por sus derechos dentro del marco de los

¹⁸⁰ James Wilkie, Ednda Monzón Wilkie, *op. cit.*, p. 342.

¹⁸¹ Lorenzo Meyer, “El Estado mexicano contemporáneo”, en *Historia Mexicana*, El Colegio de México, Vol. 23, Núm., 4 (92), abril-junio, p. 737.

¹⁸² Arnaldo Córdova, *La política... op. cit.*, p. 35.

intereses capitalistas, y toda vez que alguna lucha se salió de los lineamientos, se le tachó de querer ir más allá de sus derechos. Esta tutela estatal se complementó con el intervencionismo económico en búsqueda de la legitimidad, aunque buena parte de la economía seguía estando en el poder privado, como ya lo hemos anotado.

Otros de los brazos que ayudarían a Cárdenas a conducir las transformaciones sociales, fueron la Confederación de Trabajadores de México (CTM) (1936), y la Confederación Nacional Campesina (CNC) (1938), que sirvieron, así como el PRM sirvió para desaparecer al PNR, propiedad intelectual de Calles, para deshacerse de una vez y para siempre de la CROM, otro sostén del callismo.

A manera de recuento, Lázaro Cárdenas pudo llevar a cabo un reformismo social por varias razones, la primera, y la fundamental según como lo veo, es que en realidad tenía interés por mejorar las condiciones de las mayorías, este ímpetu surgió muy temprano, cuando se unió a las filas de la Revolución Mexicana bajo el mando del General Plutarco Elías Calles; otro aspecto importante fue el contexto internacional que le permitió descansar por un momento del control y la vigilancia de los Estados Unidos de América, primero por la inminencia de la Segunda Guerra Mundial, y después por la apelación que Cárdenas hizo a la Política del Buen Vecino de Roosevelt. Otro aspecto fue el haber trastocado —al menos por un momento— al capital privado con la expropiación de la industria petrolera, obteniendo con ello legitimidad para el régimen, pero también, ensanchamiento de la autonomía estatal frente a esta clase detentadora del poder económico. Y, por último, a la organización de las masas trabajadoras en distintas instituciones y corporaciones para que trabajaran de conjunto, o más bien, alineadas al nuevo régimen. Sin duda la conjunción de todos estos factores fueron *sui géneris*, muy difícil de repetir en nuestra historia nacional.

Pero entonces, ¿qué fue lo que pasó?, ¿por qué después de la expropiación petrolera Cárdenas deja de verse tan radical?, ¿fue un acto de traición al pueblo mexicano o una consecuencia del sistema, de la estructura política y económica de México?, ¿la expropiación de la industria petrolera significó el límite del cardenismo? Retomemos el argumento de la autonomía estatal.

Líneas arriba se mencionó que el Estado capitalista (como lo es el Estado mexicano) favorece el desarrollo de la clase que detenta el poder económico en detrimento de las demás, y esto puede suceder de manera explícita o implícita. Esta relación surge en periodos de transición (en este caso, la Revolución Mexicana), cuando el Estado apoya a la clase que posee el modo de producción más avanzado (para el caso mexicano las industrias de exportación), y esto provoca un papel regresivo en donde se refuerza el viejo modelo el cual se buscó sustituir, (o sea, el régimen porfirista, porque fueron, exactamente las empresas más lucrativas del Porfiriato las que siguieron predominando en la pos Revolución). Ahora bien, mientras el Estado sea capitalista, la clase dominante —económicamente hablando— está en condiciones de debilitar al Estado a través de medidas económicas,¹⁸³ como ya he mencionado líneas arriba. Esto forma parte de una estructura social, política y económica que permite la coexistencia de diferentes clases bajo la tutela de un mismo Estado. Esta estructura tiene límites, los cuales son establecidos por los detentadores del capital y, cuando estos límites son trasgredidos por el Estado, la clase dominante interviene restringiendo la autonomía estatal.

Los obstáculos para la autonomía estatal provinieron tanto de la estructura del Porfiriato, como de la Revolución Mexicana. Del Porfiriato se legó el control del capital

¹⁸³ Nora Hamilton, *op. cit.*, pp. 17-19

extranjero, y de la Revolución la fuerza con la que surgieron los sectores campesinos y obreros en busca de reivindicaciones sociales, esto aunado a la fragmentación entre los propios revolucionarios. Durante los años veinte, el capital extranjero se fue haciendo cada vez más importante y dominante:

Las compañías petroleras que ya se encontraban en México expandieron sus operaciones: la red de ferrocarriles de propiedad extranjera y las instalaciones mineras fueron reconstruidas en los veintes y el valor de la producción minera aumentó en un 14% en relación a su valor de 1910. La industria eléctrica, que había sufrido pocos daños físicos pero grandes pérdidas financieras debido a la falta de pago de las compañías mineras paralizadas y las municipalidades en bancarrota durante el conflicto, inició importantes programas de expansión en la década de los veintes.¹⁸⁴

Así que, a finales de la presidencia de Calles, se crearon nuevas relaciones de cooperación con los Estados Unidos (acuerdo Morrow-Calles) que incluyeron la libre operación y protección del capital extranjero a cambio del reconocimiento de la soberanía de México.¹⁸⁵ La reconstrucción económica del país también contribuyó a fortalecer lazos con el sector privado,¹⁸⁶ por medio de la reconstrucción del sistema bancario (financiar bancos privados que otorgarían créditos hacia rubros específicos para promover el desarrollo nacional, como la agricultura y la industria) por el Secretario de Hacienda de Calles, Alberto J. Pani.

Más adelante, el Estado crearía sus propias instituciones públicas de crédito, como el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, y

¹⁸⁴*Ibid.*, p. 77.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 80.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 83

Nacional Financiera. Sin embargo, Calles y sus colaboradores vieron en esto una oportunidad para el enriquecimiento personal, y por medio de la corrupción (sobre todo por medio de la expropiación de tierras y el otorgamiento de créditos públicos para echar a andar negocios personales) amasaron grandes fortunas.¹⁸⁷ En este sentido el Estado al mismo tiempo que promovió la acumulación de capitalistas extranjeros por medio de la explotación de recursos naturales, también promovió el ascenso de una nueva clase económica en detrimento del grueso del pueblo mexicano.¹⁸⁸ Esta estructura apenas si fue tocada por Lázaro Cárdenas cuando llegó a la presidencia del país. Al parecer el General Cárdenas conocía muy bien cuáles eran los problemas del país, pero estuvo lejos de extirparlos de raíz, ya que eran problemas estructurales muy difíciles de desarticular:

Las tácticas del gobierno de Cárdenas para enfrentar los problemas de la apatía burocrática, la corrupción y la general oposición a sus programas incluían la destitución o neutralización de funcionarios de alto nivel que se oponían directamente a las medidas del gobierno y estaban en posición de sabotearlas; intentos de elevar de categoría y motivar a la burocracia así como a los niveles más bajos del ejército mediante aumentos de sueldos, seguridad a empleados, programas de capacitación y otras medidas; y, en lo posible, la centralización o control de la ejecución de su política en sus propias manos en las de sus asociados de confianza.¹⁸⁹

Bajo esta estrategia de control estatal fue que se creó el Partido de la Revolución Mexicana, el cual fue un intento de coalición entre diversos grupos con el objetivo de movilizar a los sectores populares, los cuales fueron un elemento muy importante para el

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 87.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 92.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 128.

Estado cardenista pues su papel fue el de enfrentarse al capital en ciertos sectores, y así quebrantar, aunque fuer aun poco su poder.

El fracaso de la política de Cárdenas entender los efectos esperados puede explicarse por el fracaso del gobierno en comprender plenamente los límites de la autonomía estatal en el contexto de una sociedad capitalista, aun cuando fuese una sociedad que el mismo Estado había ayudado en gran medida a moldear.¹⁹⁰

Lo anterior tiene que ver con que, debido al afán de Cárdenas por promover el desarrollo económico, benefició indirectamente a los intereses privados, con lo que estos crearían una clase poderosa que sería capaz de poner fin al reformismo social:

(...) los programas del gobierno se veían restringidos por sus limitados recursos financieros y su dependencia directa o indirecta del sector privado. En la medida en que esta dependencia era más directa que indirecta (esto es, consistente en préstamos, más —o además de—, impuestos), el sector privado podía retener recursos si las políticas gubernamentales le parecían amenazantes para sus intereses.¹⁹¹

Cárdenas amenazó los intereses privados cuando expropió la industria petrolera en 1938, límite de la autonomía que había alcanzado gracias al contexto internacional, a la base corporativa que había creado por medio de organizaciones como la CTM, CNC y el PRM, y, además, al desequilibrio que experimentaron las fuerzas callistas una vez que dio en rompimiento Cárdenas-Calles en 1935.

La Revolución Mexicana se desarrolló de por sí dentro de algunos límites específicos, como el control extranjero de la economía, la hegemonía de los Estados Unidos, no sólo en

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 135.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 181.

México, sino en Latinoamérica, el desigual desarrollo de las fuerzas productivas (lo que llevaría a apoyar a la más avanzada), y, muy importante, el propio faccionalismo dentro de las filas revolucionarias. Los sonorenses finalmente se aliaron con el capital extranjero y con la burguesía porfiriana, por lo que implementaron reformas parciales; sus métodos de acción fueron la cooptación y la represión. Fomentaron la formación de camarillas, relaciones clientelares, lealtades personales, por medio de las cuales se practicaba la corrupción y el oportunismo. Cárdenas llegó a intentar deshacer este orden por medio de la alianza obrero-campesina. La contradicción fue, que mientras apoyaba la organización trabajadora, también apoyaba la acumulación de capital: dos cuestiones antagónicas por naturaleza.

Aunque muchos los logros de Lázaro Cárdenas como presidente de México en su intento por llevar la Revolución a todo el pueblo mexicano, su comportamiento después de 1938 ha puesto en duda la “sinceridad” de sus actos,¹⁹² sobre todo cuando llegó el momento de la sucesión presidencial y eligió a Manuel Ávila Camacho, un personaje realmente moderado. Esta elección se dio a la sazón de los acontecimientos inmediatos: la expropiación petrolera había causado la molestia de grandes grupos capitalistas, los cuales reaccionaron sacando sus capitales del país, colocando a la economía mexicana en crisis. Esta fue la manera implícita en la que estos grupos detentadores del poder económico colocaron el límite al Estado cardenista. Esta fue razón suficiente para que Cárdenas pensara en la necesidad de apaciguar a las facciones disidentes (petroleros, Iglesia, campesinos) así como a las inversiones extranjeras para evitar el colapso de la economía.¹⁹³

¹⁹² Albert Michaels, “The crisis of Cardenismo”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol., 2, Núm., 1, (May, 1970), p. 51.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 52.

Durante los últimos años de su gobierno también se fueron haciendo cada vez más evidentes algunos de los problemas estructurales de su reformismo social, de la manera en la que se había llevado a cabo. La industria petrolera y los ferrocarriles parecían estar peor que antes de la nacionalización. Cuando ciertos grupos conservadores se dieron cuenta de la fragilidad de la economía mexicana, retiraron su apoyo al cardenismo; los salarios reales disminuyeron tal y como lo atestiguó Vicente Lombardo Toledano en su diario *El Futuro*, los precios subieron y el peso se devaluó.¹⁹⁴ La corrupción dentro de los bancos que otorgaban créditos a los ejidatarios y pequeños propietarios por medio de los funcionarios fue importante:

The rapacity of many bank officials worsened affairs considerably. Luis Cabrera called these functionaries the Nuevos Amos of the land. He compared their power with that of the old *tierratenientes*, because the bank officials selected the recipient of credit, paid the ejidatarios daily wages, regulated the cultivation of crops, and oversaw the selling of the harvest.¹⁹⁵

Por otro lado, cuando la tasa de reforma agraria de Cárdenas alcanzó su punto máximo en 1937, la producción agrícola disminuyó a tal grado ¡que en ese año se tuvo que importar maíz de Argentina!¹⁹⁶ Esto fue consecuencia que la gran transferencia de tierra llevada a cabo contó con dificultades organizativas (y de crédito) que provocó que en vez de crear una economía nacional, se produjera sólo para la subsistencia. El siguiente presidente, por consiguiente, debía disipar el miedo al colapso de la economía (el cual, evidentemente era

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 55.

¹⁹⁵ Albert Michaels, "The crisis of Cardenismo", en *Journal of Latin American Studies*, Vol., 2, Núm., 1, (May, 1970), p. 61. Moisés González Navarro, "La obra social de Lázaro Cárdenas", en *Historia Mexicana*, Vol. 34, Núm 2 (134), octubre-diciembre, 1984, p. 366.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 63.

achacado al dispendio social), para atraer nuevamente capitales privados tanto internos como externos.

Finalmente, el reformismo social del cardenismo fue uno que se llevó a cabo de arriba hacia abajo, tal y como hace alusión Alan Knight,¹⁹⁷ el cual no podía ser de otra forma toda vez que el Estado que se implantó a partir del derrocamiento de Porfirio Díaz fue emanado de la lucha revolucionaria y que su agenda de acción estaba programada, precisamente, por los principios rescatados de la revolución. Recordemos que la Revolución Mexicana comenzó siendo política, ya que su principio rector fue el de la no reelección, pero que, además, traía consigo un fuerte descontento social provocado por las condiciones de miseria en la que vivían gran parte de los mexicanos y al quebrantamiento de la prosperidad porfiriana acrecentada por la crisis de 1905.¹⁹⁸ Precisamente esta condición de crisis y miseria fue provocando que, paulatinamente, las demandas políticas de convirtieran en sociales, y que grupos defensores de ellas se lanzaran a la lucha armada. Con el tiempo, la Revolución Mexicana fue tomando características más sociales, y su culminación fue la redacción de la Constitución de 1917. Dicha constitución fue el símbolo de las reivindicaciones sociales posrevolucionarias, y todas las luchas y logros sociales posteriores a su proclamación, tienen su sustento en ella. El Estado es, en este caso, el que tiene la facultad de llevar a cabo las reformas pertinentes para hacer que los principios constitucionales (revolucionarios) se lleven a cabo. Si la Constitución fue una consecuencia de la lucha social, las demandas reivindicadoras vienen de abajo hacia arriba, y no al revés.

¹⁹⁷ Alan, Knight, "Cardenismo: Juggernaut or Jalopy?", en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Vol. 26, Núm., 1 (Feb-1994), pp.73-107. Este artículo se encuentra también en Alan Knight, *Repensar la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 2013, (Vol. 1).

¹⁹⁸ Josefina Mac Gregor, *Antologías. Del Porfiriato a la Revolución*, México, El Colegio de México, 2015, pp. 53-67.

El Estado cardenista no pudo ser *una fuerza aplanadora* que acabara con la estructura económica y política heredada de la formación estatal posrevolucionaria, lo cual no quiere decir que sus intentos tengan que ser tomados como mera *chatarra*. Trastocó el orden por lo que fue necesario colocarle un freno. Cárdenas creía que controlando las fuerzas del capitalismo se podría llegar el progreso material y que este sería repartido a todos por igual, y bajo ese ideal forjó su lucha social. Su error, quizá, fue no haber analizado con detenimiento dónde es que se originaban esas desigualdades que tanto buscaba erradicar.

CONCLUSIONES

El cardenismo es un período en la historia de nuestra nación que ha causado mucho interés a lo largo de los años. En la actualidad es un tema que vuelve a tomar importancia no sólo por el hecho de que hoy en día vemos truncado uno de sus más grandes triunfos: la expropiación petrolera, sino también por el desmembramiento de muchas otras acciones sociales y administrativas que estuvieron pensadas para impulsar el crecimiento económico y la integración de un México muy dispar, como por ejemplo la reforma agraria y el reparto agrario a gran escala, la educación tecnológica, la educación socialista, la formación de una clase obrera instruida, el nacionalismo económico, por mencionar algunos.

El cardenismo es considerado como un período de modernización y cambio que tuvo como base las demandas colectivas de la Revolución Mexicana.¹⁹⁹ Modernización en el sentido de que el Estado halló nuevas herramientas para intervenir activamente en la estructura social, económica y laboral del pueblo mexicano cimentando su principal característica: el autoritarismo; y cambio por el modelo corporativización de las masas trabajadoras convirtiéndolas en fuentes dóciles al servicio de éste.

La presidencia de Lázaro Cárdenas ha sido identificada como la culminación de la Revolución Mexicana, ya que se dice que durante su mandato la gran mayoría de las demandas emanadas de ésta encontraron lugar para resolverse, llevando, como también se ha mencionado, la Revolución al pueblo. La hipótesis central de esta investigación fue la de suponer que, si el cardenismo había llevado a cabo una revolución social, entonces ésta

199 Entre ellas podemos enumerar la no reelección, el reparto agrario y una legislación de protección al obrero. Pablo Escalante Gonzalbo, et. al., *Nueva Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México, 2016, 262-302 pp.

debería verse reflejada en un engrosamiento del gasto social en los presupuestos (tanto proyectados como ejecutados).

El estudio de los presupuestos por sí mismos no sería suficiente para explicar la naturaleza del estado revolucionario (en tanto que pertenece al grupo de la familia revolucionaria) de Cárdenas, ya que la confrontación de presupuestos proyectados con ejecutados resulta básica a simple vista, por lo cual, para entender su funcionamiento y su utilidad fue necesario adentrarse también a las políticas económicas, presupuestarias y monetarias que hicieron posible que el Estado mexicano pudiera encontrar los recursos necesarios para hacer crecer económicamente al país. Fue precisamente en la búsqueda de nuevas estrategias para mejorar la recaudación (y posterior redistribución) que la relación entre el Estado y el mercado (los particulares) tuvieron la necesidad estrechar sus brechas bajo una relación de reciprocidad.²⁰⁰ Este acto de mejoramiento de las finanzas públicas tuvo como objetivo no sólo mejorar la recaudación y la posterior redistribución, sino también la de llamar la atención del capitalismo internacional para convencerlos de su capacidad de pago, atraer más préstamos e inversión extranjera.

Hasta antes de Cárdenas la política presupuestaria se había planeado bajo el principio del equilibrio, es decir, no gastar más que los ingresos recaudados. Esta forma de pensar la economía hizo que México rezagara su crecimiento y se sumergiera, con profundidad, en las crisis económicas de 1927 y 1929, provocando la renuncia de los Secretarios de Hacienda tras sus fracasos por sacar al país de las crisis.

²⁰⁰ Marcelo Carmagnani, *óp., cit.*, p. 17.

Estas primeras crisis del capitalismo llevaron a muchos pensadores y economistas de todo el mundo a repensar la manera en la que se dejaba llevar al libre mercado, ya que éste había comprobado que el principio de autorregulación mostraba ciertas fallas estructurales. México no se quedó atrás en esa búsqueda por mejorar las condiciones de desarrollo del capitalismo, por lo que los Secretarios de Hacienda se convirtieron en los actores principales a cargo de rehabilitar la economía nacional vinculándola con un desarrollo capitalista, pero con la salvedad de que sería mediante la vigilancia del Estado. En realidad, la idea del intervencionismo estatal que surgió en Occidente²⁰¹ después de la crisis de 1929, ya se encontraba plasmada en la Constitución mexicana de 1917. El intervencionismo estatal mediante el engrosamiento institucional y una fuerte presencia del Ejecutivo en todas las decisiones de carácter fundamental, fue un rasgo característico de ésta.

Unos cuantos años antes de que el keynesianismo se expandiera por el mundo capitalista como la fórmula necesaria para sacar a las naciones capitalistas de la crisis (1935), Eduardo Suárez, el segundo Secretario de Hacienda de Cárdenas, planeó reformar el sistema presupuestal, económico y monetario con la finalidad de mejorar la recaudación y así obtener los recursos necesarios para echar a andar el proyecto reformista nacional, plasmado en el Plan Sexenal. Este nuevo paradigma dejó de priorizar el equilibrio presupuestario, buscando sostener el reformismo mediante un presupuesto deficitario y la reforma, de igual manera, de la política monetaria, convirtiendo al dinero también en un instrumento generador de riqueza, y no solamente como un medio de intercambio.

El cambio de paradigma (de ortodoxo a heterodoxo) fue un proceso necesario para mejorar el sistema de recaudación y redistribución de las riquezas nacionales. Cabe

²⁰¹ Estados Unidos y Europa Occidental.

mencionar que muchos de los personajes cercanos a Cárdenas vieron con malos ojos la idea de sostener el reformismo mediante el déficit, e hicieron muchos intentos por impedir que ello sucediera. Sin embargo, éste plan se llevó a cabo, y como pudimos en la gráfica de balance presupuestarios del cardenismo (*Imagen 24*) a partir del año de 1936 el presupuesto comenzó a ser deficitario. El inicio del déficit coincide con el inicio del engrosamiento institucional del Estado y con la repartición mucho más equitativa del presupuesto en los tres gastos (social, económico y administrativo).

Hasta antes de Cárdenas el presupuesto se había comportado de una forma muy desigual, es decir, el gasto administrativo se llevaba prácticamente la mitad, o un poco más de la mitad (a veces hasta el 70%), lo cual dejaba a los otros dos (económico y social) con recursos limitados para expandir el reformismo social prometido por los caudillos al finalizar la Revolución Mexicana. En realidad, la importancia del cambio en los presupuestos no está en el engrosamiento del gasto social, como lo había pensado al principio, sino en la disminución paulatina del gasto administrativo a través de las diferentes administraciones presidenciales.

En el gasto administrativo se hallan incluidas todas las dependencias de gobierno, es decir, las Secretarías y los Poderes de la Unión, además de la Deuda Pública. Una de las Secretarías que más presupuesto extrajo fue la de Guerra. Se podría argumentar que una de las razones por las que esta Secretaría requería de numerosas fortunas se debió a la inestabilidad política y social que vivió el México de los primeros años posrevolucionarios, sin embargo, aún en épocas de “paz” sus recursos fueron muy grandes, ¿la razón?, fundamentalmente, prácticas de corrupción y enriquecimiento personal de los jefes del Ejército.

Después de la Revolución el Ejército se institucionalizó, y su poder creció a tal grado que se llegó a pensar que, sin la ayuda de éste, la Revolución no habría sido posible. No es difícil imaginar que mediante este argumento saquearan las arcas nacionales y procuraran su propio bienestar. Esta institucionalización arraigó en la estructura política del Estado mexicano, por lo que cambiar o erradicar esas prácticas debió significar el verdadero cambio. La distribución de los presupuestos entonces, es un elemento importante para determinar cuándo el Estado dejó de otorgar tan grandes recursos a gasto.

Durante la historia posrevolucionaria hasta Cárdenas hay, al menos, dos momentos en los que la disminución al gasto administrativo fue evidente: el primero fue durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio y el segundo con Lázaro Cárdenas. El periodo de Pascual Ortiz Rubio fue muy corto y atropellado, sin embargo, valdría la pena examinar un poco más de acerca la razón del cambio en la distribución del presupuesto, lo cual quedaría pendiente para una posterior investigación. Con Cárdenas la explicación puede venir de diferentes frentes.

El Estado mexicano resultado de la Revolución Mexicana se formó dentro de los parámetros y exigencias del capitalismo mundial y, como parte de ese entramado, desempeñó el papel de país periférico, ello quiere decir, que el capitalismo no se da como un desarrollo endógeno, sino más bien mediante la imitación de los países centrales, y una dependencia hacia el desarrollo de estos. Esta dependencia es la que origina que los Estados capitalistas periféricos no puedan detentar con completa libertad su autonomía, y, por lo tanto, tengan que depender de las exigencias o necesidades de los países centrales. Aunado a esto está el hecho de que todo país capitalista se halla atado a sus propias necesidades locales del capital. Por ello, un país periférico además de estar ligado a las necesidades endógenas de la clase

dominante detentadora del capital, también lo está de las necesidades de las potencias centrales.

En este sentido, aunado al análisis de los presupuestos, la categoría de la autonomía estatal juega un papel fundamental para entender por qué varían las erogaciones de ramo en ramo. El sexenio de Lázaro Cárdenas atravesó por un momento de tensión mundial muy importante: la inminencia del estallido de la Segunda Guerra Mundial. México, como país periférico, mantenía relaciones muy estrechas con los Estados Unidos, relaciones de dependencia económica. Pero, curiosamente ante el posible estallido de dicha guerra, el vecino del norte relajó su vigilancia y sus exigencias para con México. Lázaro Cárdenas haciendo alusión a la política del *Buen Vecino* de Roosevelt defendió el ideal de la autodeterminación de los pueblos y supo que había que tomar ventaja de aquella coyuntura histórica. Esto trajo como consecuencia un ensanchamiento de la autonomía del Estado mexicano.

Con respecto a la distribución de los presupuestos, cuando la autonomía del Estado fue mayor (sexenio de Cárdenas), los gastos sociales también lo fueron. Si los gastos sociales pudieron ser engrosados durante el gobierno de Lázaro Cárdenas fue, en buena medida al inminente estallido de la Segunda Guerra Mundial pero también a la paulatina pérdida de poder del Ejército mexicano en la administración pública, la cual llegaría a su fin hasta la última reforma que se hizo al partido de Estado, cuando pasó de PRM al PRI.

Un ejemplo importante de hasta dónde pudo expandir el Estado cardenista su autonomía, tiene que ser la expropiación de la industria petrolera. Este hecho marcó un antes y un después dentro de la administración cardenista, ya que después de ésta Cárdenas se volvió muchos más conservador en sus discursos, los cuales estuvieron orientados en

recuperar la confianza de los inversionistas privados que habían sacado su capital del país por temor a una ola expropiatoria. En ese sentido me parece que, si partimos del hecho de que la expropiación de esta industria se hizo no como acto premeditado, sin más bien como última opción para salvaguardar la soberanía nacional, podríamos entender al cardenismo mucho menos radical de lo que hemos pensado.

Si Cárdenas pudo expropiar la industria petrolera se debió, en gran medida, a las condiciones dictadas por el contexto internacional, pero también a la gran base de apoyo social, obrero y campesino que formó desde los primeros días de su gobierno. A finales de 1934 el movimiento obrero ya era importante en México, por lo que Cárdenas lo único que hizo fue apoyarlo y aglutinarlo por medio de la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Este movimiento, así como sirvió de apoyo para la expropiación petrolera, también fue la base que lo apoyó para deshacerse del callismo en 1935, acción fundamental que Cárdenas debía llevar a cabo si su objetivo era realizar reformas sociales y, sobre todo, hacerse del poder de manera real (no como los presidentes del maximato).

Como se puede observar, fueron varios los aspectos los que contribuyeron a cambiar las condiciones en las que se encontraba el país a la llegada de Lázaro Cárdenas. Pero frente a estas condiciones de favorecimiento coyuntural y del cambio en el paradigma económico llevado a cabo desde la Secretaría de Hacienda por Eduardo Suárez, Cárdenas no buscó erradicar de raíz las condiciones que generaban la enorme desigualdad social. El General Cárdenas tuvo la agudeza para detectar que durante su mandato el país se hallaría en condiciones de promover el desarrollo social, por ello la distribución de los presupuestos parece mucho más equitativa que en otros periodos. Sin embargo, su renuencia a pensar que

en la propia estructura del capitalismo se podría hallar el problema, y que, por tanto, haría falta controlar con mayor rigor los límites de su desarrollo (en el mejor de los casos), fue lo que lo llevó a encerrarse en un callejón sin salida.

La gran contradicción del gobierno de Cárdenas estuvo en el hecho de promover el desarrollo social del pueblo, al mismo tiempo que favorecía la acumulación privada de capital en manos de unos cuantos inversionistas privados. Lázaro Cárdenas para poder dotar de todos los créditos necesarios a los campesinos a los que se les había dotado de tierras, recurrió a la inversión de capital privado en los principales bancos que se encargaban de esta tarea. Esto provocó que, poco a poco, los accionistas de estos bancos comenzaran a poner sus propias condiciones para el otorgamiento de créditos, y no sólo eso, sino que comenzaran a darse prácticas de corrupción como que los créditos fueran otorgados a ellos mismos a miembros de su círculo social para promover su auto enriquecimiento.

Una vez que Cárdenas llevó a cabo a expropiación de la industria petrolera, estos capitalistas sacaron su capital del país provocando la contracción de la economía mexicana. Este hecho significó una derrota para Cárdenas en medio de la gloriosa aceptación social que recibió dicha expropiación. De manera indirecta el capital privado había colocado un freno a la autonomía del Estado cardenista, llevándolo a retraer el reformismo social.

La hipótesis de esta investigación fue corroborada a medias, ya que efectivamente durante el gobierno de Cárdenas se dio un aumento en los gastos sociales, pero esto no significó que ellos contribuyeran a crear un reformismo social de tal envergadura que llevara a la destrucción del sistema mismo que había provocado los grandes males del pueblo mexicano. Cárdenas abogó por las clases populares en su discurso, mediante que en la

práctica benefició a aquellas clases que contribuían o eran los culpables de las enormes desigualdades sociales.

Para que Lázaro Cárdenas en verdad se hubiera alzado como un reformador radical, debió romper con la estructura de privilegios que se había originado e institucionalizado en el gobierno desde los primeros días del Estado posrevolucionario. Cárdenas no pensó en terminar con el *statu quo*, antes bien creyó, tal vez, que su sola dirección personal en todos y cada uno de los aspectos nacionales sería suficiente para garantizar la aniquilación de los abusos cometidos históricamente al pueblo mexicano y, paradójicamente, se valió de la ayuda de aquellos detentadores de los abusos para sacar a flote los compromisos revolucionarios plasmados en el Plan Sexenal, y a aquellos que habían sido los abusados, los desposeídos los utilizó como fuerza legitimadora sumada al Estado, para así evitar levantamientos que pusieran en riesgo su mandato. Cárdenas formó parte de la cultura política formalizada a partir de la culminación de la Revolución Mexicana, y en ese sentido guarda muchas más semejanzas con los gobiernos que lo antecedieron que diferencias.

A manera de cierre me parece que el estudio de la distribución de los presupuestos por sí misma apenas es el inicio de la construcción de una explicación acerca de las ideologías perseguidas o pregonadas por los gobiernos. Estudiar al presupuesto significa estudiar también las políticas económicas implementadas para organizar la recaudación, y cómo los Secretarios de Hacienda llevan a cabo las modificaciones necesarias para poder echar a andar un proyecto de nación. También, es fundamental pensar en el contexto internacional y en las relaciones que se tienen con otros países, ya que el capitalismo por sí mismo exige la intercomunicación mundial para garantizar su desarrollo.

FUENTES

I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Pascual Ortiz Rubio. 1° de septiembre de 1930. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XXXIV Legislatura, Año I, Periodo Ordinario, Tomo I, Número 5, Lunes 1° de septiembre de 1930. Se puede consultar en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-06.pdf> (10-07-2019).

I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional delos Estados Unidos Mexicanos Álvaro Obregón 1° de septiembre de 1921. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XXIX Legislatura, Año 2, Periodo Ordinario, tomo III, Núm. 2, 1° de septiembre de 1921. Se puede consultar en línea en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-03.pdf> (15-07-2019)

Cuenta Pública de 1935, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

Cuenta Pública de 1936, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

Cuenta Pública de 1937, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

Cuenta Pública de 1938, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

Cuenta Pública de 1939, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

Cuenta Pública de 1940, localizada en la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada.

BIBLIOGRAFÍA

Anna, Timothy, Jan Bazant, et. al., *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2003.

Antología de la planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946), México, Secretaria de Programación y Presupuesto SPP, FCE, 1985.

Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, FCE, 1988.

_____, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE, 2003.

Calles, Plutarco Elías, *Pensamiento político y social. Antología (1913-1936)*, Prólogo, selección y notas de Carlos Macías, México, FCE, INEHRM, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 1994. (Segunda edición abreviada).

¡Cárdenas habla!, México, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, 1982, p. 27.

Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, COLMEX, FCE, 2015.

_____, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, FCE, COLMEX, FHA, 1994, (Colección Fideicomiso Historia de las Américas).

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 2018.

_____, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974.

Carmagnani, Marcelo, *Estado y mercado. La economía del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1994.

Gilly, Adolfo, *El cardenismo. Una utopía mexicana*, México, Era, 2010.

González, Luis (coord.), *La Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, México, El Colegio de México, 2005.

Hamilton, Nora, *México: los límites de la autonomía del Estado*, México, Era, 1991.

Hermet, Guy, et. al. (comp.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México, CEI, 2001.

Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, Siglo XXI Editores, 1999, p. 21.

Ianni, Octavio, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, Era, 1977.

_____, *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Era, 1975.

Ibarra, Cayetano, *La Planeación En México 1824 a 1976 Al Través De Los Mensajes E Informes Presidenciales*, S.p.i.: [s.p.i.]. Print.

Knight, Alan, *Repensar la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 2013, (Vol. 1).

Krauze, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Reyes (coords.), *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La reconstrucción económica*, México, COLMEX, 2006, (vol. 10).

Lerner, Victoria, *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940 La educación socialista*, México, El Colegio de México, 2005.

Ludlow, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1811-1933)*, Tomo II, México, México, UNAM, IIH, 2002. 515p. Ilustraciones y cuadros (Serie Historia Moderna y Contemporánea 39).

Ludlow, Leonor, Carlos Marichal, *Un siglo de deuda pública en México*, México, COLMEX, 1998.

Mac Gregor, Josefina, *Antologías. Del Porfiriato a la Revolución*, México, El Colegio de México, 2015.

Martínez Assad, Carlos, *Los rebeldes vencidos. Cedillo contra el Estado cardenista*, México, FCE, 2019.

Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1993.

Novelo Urdanivia, Federico, *De Keynes a Keynes. La crisis económica global en perspectiva histórica*, México, UAM, 2011.

Ortiz Briano, Sergio, *Entre la nostalgia y la incertidumbre. Movimiento estudiantil en el normalismo rural mexicano*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2012.

Pérez Montfort, Ricardo, *Lázaro Cárdenas. Un mexicano del siglo XX*, México, Penguin Random House, Debate, 2018, (Tomo I).

_____, Lázaro Cárdenas. *Un mexicano del siglo XX*, México, Penguin Random House, 2019, (Tomo II), pp. 19-20.

Prébish, Raúl, *Capitalismo periférico: crisis y transformaciones*, México, FCE, 1981.

Romero Sotelo, María Eugenia, et. al., *El legado intelectual de los economistas mexicanos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2014, p. 239.

(coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-200)*, México, Trillas, 2005. 371 p.

Suárez, Eduardo, *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, Porrúa, México, 1977, P. 405.

Vázquez Arroyo, Francisco, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1979.

Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

Wilkie, James, Edna Monzón Wilkie, *Frente a la Revolución Mexicana. I. Intelectuales*, México, FCE, UAM, 2005.

HEMEROGRAFÍA

Espasa, Andreu, “La conexión mexicana: Cárdenas, Roosevelt y la Guerra Civil Española”, en *Estudios de Historia Moderna y contemporánea de México*, Núm. 53, enero-julio 2017, pp. 21-37.

González Navarro, Moisés, “La obra social de Lázaro Cárdenas”, en *Historia Mexicana*, Vol. 34, Núm. 2 (134), octubre-diciembre, 1984, pp. 353-374.

Guerra Manzo, Enrique, “La gubernatura de Lázaro Cárdenas en Michoacán (1928-1932): una vía agrarista moderada”, en *Secuencia*, Núm. 45, septiembre-diciembre, 1999 pp. 131-166.

Herrera, Fabián, “México y la Sociedad de Naciones: sobre su exclusión e ingreso (1919-1931)”, en *Historia Mexicana*, Vol. 69, Núm. 4 (276), abril-junio 2020, pp. 1647-1680.

Knight, Alan, “Cardenismo: Juggernaut or Jalopy?”, en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, Vol. 26, Núm. 1 February 1994, pp. 73-107

Lempiérière, Annick, “Los dos centenarios de la Independencia mexicana (1910-1921). De la historia patria a la antropología cultural”, en *Historia Mexicana*, Vol. 45, Núm. 2, 1995, pp. 317-352.

Meyer, Lorenzo, “El Estado mexicano contemporáneo”, en *Historia Mexicana*, El Colegio de México, Vol. 23, Núm., 4 (92), abril-junio 1974, pp. 722-752.

_____ “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, Núm. 2, abril-junio 1993, pp. 57-81.

Medin, Tzvi, “Cárdenas del maximato al presidencialismo”, *Revista de la Universidad de México*, Vol. 25, Núm 9, mayo 1971, pp. 13-17.

Michaels, Albert L., “Cárdenas y la lucha por la independencia económica de México”, en *Historia Mexicana*, Vol. 18, Núm. 1 (69), julio-septiembre 1968, pp. 56-78.

Michaels, Albert L., “The crisis of cardenismo”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 2, Núm. 1, May 1970, pp. 51-79.

Prébisch, Raúl, “Notas sobre el capitalismo periférico”, en *Estudios Internacionales*, Año 11, Núm 43 julio-septiembre 1978, pp. 3-25.

Tennenbaum, Frank, “Lázaro Cárdenas”, en *Historia Mexicana*, Vol. 10, Núm. 2 octubre-diciembre 1960, pp. 332-31.

Uthhoff, Luz María, “El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación”, en *Secuencia*, 74, mayo-agosto 2009, pp. 83-101.

_____ “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, en *Signos Históricos*, 18, julio-diciembre 2007, pp. 65-66.

TESIS

Galván Vargas, Víctor Edgardo, *Luis Montes de Oca. Una biografía política 1892-1958*, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2017.

Palacios, Guillermo, *La idea oficial de la Revolución Mexicana*, Tesis de Maestría, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 1969.

Tirado Sánchez, Aránzazu, *La política exterior del México cardenista hacia la segunda República española. El caso del exilio republicano en México: ¿cooperación ideológica o interés pragmático?*, Tesis para obtener el grado de Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universidad Autónoma de Barcelona, 2007

PÁGINAS DE INTERNET

Estadísticas Históricas de México
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHMII5.pdf (13-08-2020).

Planeación y ejecución de los presupuestos federales del cadernismo.




MARIANA LORELI REYES ARROYO
 ALUMNA

REVISÓ


MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ
 DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH


DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

VOCAL


DRA. MARGARITA ROSA CAMARENA LUHRS

PRESIDENTA


DRA. LUZ MARIA UHTHOFF LOPEZ

SECRETARIO


DR. FEDERICO LAZARIN MIRANDA

Con base en la Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México se presentaron a las 16:00 horas del día 05 del mes de marzo del año 2021 POR VÍA REMOTA ELECTRÓNICA, los suscritos miembros del jurado designado por la Comisión del Posgrado

DRA. LUZ MARIA UHTHOFF LOPEZ
 DRA. MARGARITA ROSA CAMARENA LUHRS
 DR. FEDERICO LAZARIN MIRANDA

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN HUMANIDADES (HISTORIA)
 DE: MARIANA LORELI REYES ARROYO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.