

México revolucionario, 1920-1928. Capitalismo trasnacional, luchas locales y formación del nuevo Estado

Richard Tardanico

Crisis, protesta y dominación: éstos son los temas principales de las investigaciones revisionistas sobre la política y la sociedad mexicanas. Anteriormente, los estudios solían elogiar al México contemporáneo por su "democracia unipartidista" y su rápido desarrollo económico. Los investigadores consideraban generalmente su revolución no sólo como un proceso coherente y continuo sino, además, desde el punto de vista de Estados Unidos, como el "modelo preferido" de revolución tercermundista.¹ Los revisionistas, en cambio, recalcan el autoritarismo cooptativo y represivo del Estado mexicano así como la creciente dependencia del país respecto del capital extranjero. Además, en diversos grados, consideran la revolución como un proceso mínimamente coherente que concluyó hace mucho tiempo.²

En realidad, el alcance de las críticas revisionistas no se limita a la actual situación mexicana de desarrollo dependiente, descontento generalizado y represión política. En efecto, como lo señala esta literatura, la difícil situación por la que pasa actualmente México tiene hondas raíces en la herencia colonial y porfiriana de la nación. Otro motivo de preocupación para

¹ Estas obras incluyen: Howard F. Cline, "Mexico: A Matured Latin American Revolution", *Annals of the Academy of American Political and Social Science*, 334 (1961):84-94; Robert E. Scott, "México—the established Revolution", en Sidney Verba y Lucien Pye (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1964; y algunos de los ensayos de Stanley R. Ross, ed., *Is the Mexican Revolution Dead?*, ed. rev., Temple University Press, Filadelfia, 1976.

² Esta bibliografía incluye: Jean Meyer, *La Revolución Mexicana, 1910-1940*, Dopesa, Barcelona, 1973; Adolfo Gilly et al., *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, Editorial Nueva Imagen, México, 1979; Pablo González Casanova y Enrique Florescano (eds.), *México, hoy*, Siglo XXI, México, 1979; David A. Brading (ed.), *Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980; Ramón Eduardo Ruiz, *The Great Rebellion: Mexico, 1905-1924*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 1980; James Cockcroft, *Mexico: Class Formation, Capital Accumulation, and the State*, Monthly Review Press, Nueva York, 1982.

los revisionistas es la manera en que los regímenes contemporáneos se esfuerzan por legitimar su poder invocando los símbolos y la retórica de la revolución. No es de extrañar, pues, que los análisis revisionistas de la crisis que afecta actualmente a México los lleven a explorar sus orígenes no sólo en las épocas colonial y porfiriana sino también en la época revolucionaria.

Este ensayo examina el período revolucionario de la historia mexicana y enfoca la formación del nuevo Estado durante los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924) y de Plutarco Elías Calles (1924-1928). ¿Cuál es la perspectiva revisionista acerca de los esfuerzos de Obregón y Calles por consolidar la revolución? Estos análisis afirman básicamente que, a pesar de la retórica populista y nacionalista de dichos regímenes, Obregón y Calles no hicieron más que fortalecer el poder del Estado sobre las masas y acentuar la dependencia de México respecto de Estados Unidos. Los revisionistas llegan a la conclusión de que las administraciones de los años veinte robustecieron los legados del antiguo régimen mexicano y, por ende, crearon una versión más centralizada del Estado autoritario del porfiriato.³

Este artículo comparte el espíritu crítico de los revisionistas. Trata de basarse en sus estudios sobre las presidencias de Obregón y Calles centrándose más explícitamente en la interrelación entre la formación del nuevo Estado durante la década de los años veinte y el desarrollo del capitalismo como sistema mundial. Como lo sostenemos en el presente ensayo, este enfoque histórico-mundial no pretende que los factores "externos" (por ejemplo, las relaciones de intercambio) sean más importantes que los "internos" (por ejemplo, las relaciones de producción) para promover u obstaculizar cambios institucionales en la periferia. Por el contrario, recalca la interacción de las luchas locales y las estructuras en la periferia con la dinámica transnacional de la acumulación de capital, y se interesa en las consecuencias de dicha interacción no sólo para las estructuras socio-políticas y económicas de la periferia sino para la transformación del capitalismo a escala global. Así, al analizar la formación del Estado durante los gobiernos de Obregón y Calles, este artículo trata de responder a dos preguntas: en primer lugar, ¿cómo se combinaron los modelos y las luchas institucionales locales con las fuerzas transnacionales para elaborar las tácticas adoptadas por los regímenes considerados para consolidar su poder? En segundo lugar, ¿cómo contribuyeron dichas tácticas, tanto directa como indirectamente, a la transformación a largo plazo de los ajustes institucionales internos de México y a su relación con una cambiante economía política mundial?

³ Véanse las referencias en nota 2, y también Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana*, Ediciones Era, México, 1973 y Rafael Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*, Siglo XXI, México, 1980.

El siguiente estudio se divide en tres partes. La primera presenta un marco teórico para el análisis de la interacción entre la formación del Estado en la periferia y el desarrollo global del capitalismo. La segunda parte examina las condiciones institucionales del México prerrevolucionario y las coacciones que impondrían a la construcción del Estado del nuevo régimen. La tercera parte analiza las acciones de Obregón y Calles tendientes a la formación del Estado durante los años veinte así como el papel de sus acciones en la subsiguiente promoción de México de la periferia a la semiperiferia del sistema capitalista mundial.

El capitalismo mundial y la formación del Estado en la periferia

Este ensayo, repitámoslo, examina los regímenes de Obregón y Calles desde un punto de vista que subraya la interrelación entre la formación de clases y Estados en la periferia y el desarrollo histórico-mundial del capitalismo. Tal como lo presentamos en este artículo, dicho enfoque no implica la preponderancia de fuerzas supranacionales sobre fuerzas locales en la formación de las estructuras sociopolíticas y económicas de la periferia. Sostiene que el capitalismo, basado en la dinámica de la formación de clases y la competencia geopolítica, se ha desarrollado históricamente mediante la integración de las fuerzas productivas locales por olas regional y temporalmente desiguales en una economía política global. Desde este punto de vista, la acumulación de capital es un proceso esencialmente transnacional, y sus fuerzas impulsoras —la formación de clases y la construcción del Estado— se basan en el desarrollo de relaciones socio-económicas y políticas a escala mundial. De ello resulta que ni siquiera las luchas localizadas entre clases, grupos sociales y organizaciones estatales en la periferia deberían ser consideradas como hechos aislados; en efecto, no sólo los conflictos de índole claramente internacional sino también las luchas locales aparentemente autónomas contribuyen a, y son condicionados por, un cambio en los modelos transnacionales de acumulación de capital y de poder geopolítico. El reto, pues, es entender la relación entre las transformaciones pasadas, actuales y futuras en los niveles interdependientes de las clases, el Estado y la economía política mundial.

⁴ Véase, p. ej., Theda Skocpol, "Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique", *American Journal of Sociology*, 82:5 (1977): 1070-90; *idem*, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979; Terence K. Hopkins e Immanuel Wallerstein, "Patterns of Development of the Modern World System", *Review*, 1:2 (1977): 111-46; Albert Bergesen (ed.), *Studies of the Modern World-System*, Academic Press, Nueva York, 1980; Stanley Aronowitz, "A Metatheoretical Critique of Immanuel Wallerstein's *The Modern World-System*", *Theory and Society*, 10:4 (1981):503-20; James Petras, "Dependency and World System Theory: A Critique and New Directions", *Latin American Perspectives*, 8:3-4 (1991):148-55; Alejandro Portes y John Walton, *Labor, Class, and the International System*, Academic Press, Nueva York, 1981.

¿Cómo incide esta perspectiva en la construcción de Estados en la periferia? En primer lugar, pone de manifiesto las cambiantes relaciones de los Estados periféricos con las clases locales dominantes y subordinadas, así como con el capital y los Estados extranjeros; y recalca que tales relaciones cambiantes son determinantes en la transformación del capitalismo como sistema global. Estudios recientes⁵ han llegado a la conclusión de que, al examinar las luchas inherentes a la formación del Estado, no debe pasarse por alto la posibilidad de que los regímenes puedan actuar por su propio interés organizativo y no en provecho de los grupos económicos dominantes. Esto significa que, como respuesta a los equilibrios cambiantes de poder en el país y en el extranjero, los gobiernos pueden tratar de fortalecer sus propios medios organizativos actuando *en contra de* las élites locales y el capital extranjero. La capacidad de un régimen de desafiar a tales grupos depende de las condiciones internas y mundiales que amplían su margen de acción respecto de los que controlan los medios de producción. Asimismo, es importante la medida en que los poderes de decisión están ya centralizados en el Estado, así como en qué grado divergen los intereses políticos y económicos de los funcionarios gubernamentales y sus opiniones de los de los grupos económicos dominantes. En efecto, la investigación sugiere que los regímenes más propensos a oponerse a las élites nacionales y al capital extranjero durante las crisis son aquellos cuyo mecanismo y cuyos altos y medianos funcionarios se diferencian claramente de las instituciones e intereses de las clases dominantes.

Así, las condiciones locales y globales pueden debilitar considerablemente la influencia de la clase dominante en la política estatal. Aun en tales condiciones, sin embargo, lo que suele limitar la elaboración de una política independiente por parte de los Estados es su necesidad de obtener los recursos financieros indispensables para consolidar su organización ante la resistencia local y extranjera.⁶

Esta necesidad obliga incluso a los Estados más burocratizados a establecer compromisos con quienes controlan los recursos económicos claves, tanto nacionales como internacionales. Los Estados periféricos se han topado históricamente con obstáculos considerables para conseguir recursos financieros y reforzar su poder. En efecto, estas economías no sólo eran ya de por sí limitadas sino que estaban incorporadas en la división global del trabajo como fuentes de materias primas para las naciones centrales. En las condiciones de la dependencia exportadora clásica, las alianzas entre los intereses externos y las élites locales han intentado mantener a los

⁵ Véase especialmente Ellen Kay Trimberger, *Revolution From Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*, Transaction Books, New Brunswick, N.J., 1978; Skocpol, *States and Social Revolutions*; Jack A. Goldstone, "Theories of Revolution: The Third Generation", *World Politics*, 32:3 (1980): 425-53.

⁶ Véase, p. ej., Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975; Irving Louis Horowitz y Ellen Kay Trimberger, "State Power and Military Nationalism in Latin America", *Comparative Politics*, 8:2 (1976): 223-44.

Estados periféricos en la incapacidad de hacer nada más que controlar a las masas y fomentar un desarrollo infraestructural mínimo. Tales coaliciones han obrado recíprocamente con modelos de clase preexistentes en los países subordinados para restringir el crecimiento de la industria nacional.⁷

Esto significa que las alianzas internacionales se han combinado históricamente con las estructuras de clase locales tanto para subdesarrollar tales economías como para oponerse política y militarmente a la formación de Estados periféricos fuertes. Ciertamente, la dominación por parte de los intereses centrales se basa cada vez más en la penetración de los países pobres por compañías industriales multinacionales que producen no sólo para la exportación sino para los abundantes consumidores locales. Tales empresas dependen de la capacidad que tengan los Estados huéspedes de intervenir sustancialmente en la economía. Si bien esta relación puede incrementar la influencia de los Estados clientes, los intereses multinacionales siguen planteando serias amenazas a los regímenes cuyas políticas ponen en peligro la dominación extranjera.⁸

No obstante, algunos Estados periféricos han superado parcialmente estos obstáculos y, mediante la centralización de sus mecanismos y la vigorosa modernización de sus economías nacionales, han pasado a la semiperiferia del sistema capitalista mundial.⁹ Tales Estados parecen haber logrado esto mediante alguna variante del nacionalismo o de la política de colaboración, o quizá mediante una combinación de ambos.¹⁰ La viabilidad del nacionalismo como medio de progreso radica en los modelos institucionales locales que fomentan luchas por parte de las clases, las fracciones de clase

⁷ Véase, p. ej., Samir Amin, *Unequal Development*, Monthly Review Press, Nueva York, 1976.

⁸ Entre las obras concernientes al tema pueden citarse: Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princeton, 1978; Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, 1979.

⁹ Por "semiperiferia" entiendo ese estrato de países (o, más correctamente, de regiones) del sistema capitalista mundial cuyas economías o bien combinan más o menos equilibradamente una industria avanzada y una producción intensiva de mano de obra, o se basan en cambio en formas intermedias de producción. En algunos casos esos países ejercen una dominación subimperialista sobre áreas periféricas vecinas. Desde este punto de vista, el surgimiento, hacia los años cuarenta o comienzos de los cincuenta, de naciones como México, Brasil o Argentina, con economías semiindustriales, fue parte de la *expansión* de este sector medio del capitalismo transnacional, un reflejo de la dinámica de la formación de clase y de la edificación del Estado en escala mundial. Véase, p. ej., Hopkins y Wallerstein, "Patterns of Development of the Modern World-System"; André Gunder Frank, "Unequal Accumulation: Intermediate, Semi-Peripheral, and Sub-Imperialist Economies", *Review*, 2:3 (1979): 281-350; Peter Evans y Gary Gereffi, "Inversión extranjera y desarrollo dependiente: una comparación entre Brasil y México", *Revista Mexicana de Sociología*, 42:1 (1980): 9-70.

¹⁰ Véase Immanuel Wallerstein, "Dependence in an Interdependent World: The Limited Possibilities of Transformation within the Capitalist World-Economy", en su *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

y los intereses gubernamentales autóctonos en contra de la dominación externa, y dependen de las crisis internacionales que debilitan la oposición por parte de los intereses extranjeros y de sus socios locales. Cuando es exitoso, promueve la movilidad ascendente de los Estados periféricos fortaleciendo su control sobre las estructuras sociopolíticas y económicas locales. Así, el progreso nacionalista redistribuye una porción del poder político mundial y del plusvalor desde los Estados centrales y el capital transnacional hacia los Estados locales y, según el alcance de la transformación social, hacia los empresarios autóctonos o las clases bajas o ambos.¹¹

El éxito de la política de colaboración, por su parte, depende de los arreglos institucionales locales que debiliten las fuerzas nacionalistas populares así como de la acumulación global acrecentada que fortalezca el poder de los intereses centrales y de sus socios dependientes en los negocios y en los gobiernos. En tales condiciones, la política de colaboración distribuye un creciente fondo transnacional de plusvalor no sólo hacia los intereses estatales y de clase en las naciones centrales sino, además, en menor escala, hacia sus aliados en las regiones subdesarrolladas. Cuando este modelo logra mejorar comparativamente la posición internacional de los Estados y los capitalistas dependientes, lo hace a costa de los empresarios y las clases bajas locales que disfrutaban marginalmente o de ninguna manera de esa prosperidad, así como a costa de los diversos intereses en otros países pobres que o bien evitan o tienen menos éxito en atraer las inversiones extranjeras. Estos últimos Estados pueden estar más libres de una influencia externa directa que sus más prósperas contrapartes. Sin embargo, el precio a largo plazo de tal aislamiento relativo suele ser el estancamiento o el retroceso económico junto con la debilidad político-militar respecto de las naciones industrializadas avanzadas y dependientes.¹²

Así pues, si queremos analizar el nacionalismo y la política de colaboración, debemos recalcar su dinámica socioeconómica y geopolítica transnacional. Ambos términos, de hecho, son meras abreviaciones de modelos fundamentales en la intersección de la formación de clase y de Estado en la periferia con el desarrollo histórico-mundial del capitalismo.¹³ Esta perspectiva centra nuestra atención en tres cuestiones: en primer lugar, ¿en qué condiciones locales e internacionales pueden los Estados periféricos centralizar y fortalecer sus mecanismos? En segundo lugar, ¿en qué condiciones, en qué medida y a costa de qué intereses locales y extranjeros pueden los Estados periféricos centralizados y fortalecidos mejorar su posición comparativa en la economía política global? En tercer lugar,

¹¹ Véase Wallerstein, "Dependence in an Interdependent World" y "Semiperipheral Countries and the Contemporary World Crisis", en *The Capitalist World-Economy*; y Hopkins y Wallerstein, "Patterns of Development of the Modern World-System".

¹² Wallerstein, "Dependence in an Interdependent World".

¹³ Véase un fascinante análisis de la intersección entre las luchas locales en la periferia y la dinámica del capitalismo mundial en Michel-Rolph Trouillot, "Motion in the System: Coffee, Color, and Slavery in Eighteenth-Century Saint-Domingue", *Review*, 5:3 (1982): 331-88.

¿cómo pueden generar las luchas en la periferia fuerzas estatales y de clase que no sólo transformen los modelos locales de acumulación de capital sino que pongan en peligro los cimientos mismos del capitalismo como sistema mundial?

En resumen, el marco teórico de este artículo recalca las interrelaciones de la formación de clase y la construcción del Estado en la periferia con la acumulación de capital a escala global. Pone de relieve la manera en que tales procesos establecen los límites y crean las posibilidades del progreso de los Estados periféricos en la economía política mundial. Y demuestra la interdependencia entre las luchas en la periferia y la dinámica cambiante del capitalismo transnacional. Las siguientes partes del presente ensayo aplican dicho marco teórico a la construcción del nuevo Estado mexicano durante los gobiernos de Obregón y Calles. ¿Cómo se combinaron las luchas y las estructuras institucionales locales con las fuerzas transnacionales en la elaboración de las tácticas de las administraciones destinadas a consolidar el poder estatal? ¿En qué forma contribuyeron tales tácticas tanto directa como indirectamente a la transformación a largo plazo de los modelos institucionales mexicanos y de su posición relativa en un sistema capitalista global cambiante? A fin de responder tales preguntas, habremos de examinar primero los legados del antiguo régimen con que tuvieron que enfrentarse los dirigentes del nuevo régimen.

Los legados del antiguo régimen como obstáculos para la formación del nuevo Estado

La victoriosa coalición revolucionaria mexicana era muy endeble; comprendía a caudillos locales e intereses de clase que abarcaban grupos tales como los pequeños granjeros y comerciantes, los burócratas y los profesionistas, así como algunos empresarios rurales y urbanos medianos y ricos. La circunstancia compartida por todos estos intereses era que todos habían sido desfavorecidos (en diversos grados) política y económicamente por el *statu quo* porfiriano.¹⁴ A raíz de la caída del antiguo régimen, esta coalición —encabezada por los ejércitos constitucionalistas— estableció su dominación política procediendo a la cooptación de un sector clave del movimiento obrero urbano y derrotando a las fuerzas agrarias radicales de Emiliano Zapata y Pancho Villa. La Constitución de la alianza de

¹⁴ Véase Juan Felipe Leal, "El Estado y el bloque en el poder en México: 1867-1914", *Latin American Perspectives*, 2:2 (1975): 34-47; Walter L. Goldfrank, "World System, State Structure, and the Onset of the Mexican Revolution", *Politics and Society*, 5:4 (1975): 417-39; Ian Jacobs, "Rancheros of Guerrero: The Figuero Brothers and the Revolution", en Brading (ed.), *Caudillo and Peasant*.

1917 expresó un compromiso de construir una organización estatal centralizada a fin de promover reformas sociopolíticas y un desarrollo capitalista nacional.¹⁵

¿Con qué obstáculos se topó la dirección del nuevo régimen? Debemos considerar en primer lugar las relaciones del incipiente Estado con los intereses externos y con las diversas facciones de la burguesía mexicana. Durante el porfiriato, el capital extranjero —de origen predominantemente estadounidense— penetró en México a una escala muy amplia transformándolo en un importante exportador de materias primas. La agricultura permaneció en su mayor parte en manos mexicanas, en tanto que intereses externos y locales participaban conjuntamente en el débil sector manufacturero de la nación. Pero la infraestructura orientada hacia la exportación construida durante este período se hallaba casi por completo en poder de extranjeros, al igual que los estratégicos enclaves minero y petrolero del país. Irónicamente, las compañías estadounidenses fortalecieron su dominio sobre las minas y el petróleo mexicano entre 1910 y 1917, período de intensa lucha civil. Además, la debilitada influencia geopolítica y económica de los principales Estados europeos después de la primera guerra mundial dejó a México aún más a merced de los intereses del capital y del gobierno estadounidense.¹⁶

En tanto que el nuevo Estado se encontraba cada vez más supeditado a la influencia económica y político-militar de Estados Unidos, las actividades de los empresarios mexicanos siguieron girando en torno a la producción de trabajo intensivo para los mercados locales regionales y de exportación. A este respecto, la burguesía nacional no sólo estaba atravesada sino que no constituía en absoluto una fuerza nacionalmente cohesiva. Así, por ejemplo, a pesar de estar debilitada políticamente y seriamente afectada en lo económico, lo que quedaba de la oligarquía porfirista resistía pasiva y activamente al fortalecimiento de la autoridad del nuevo régimen.¹⁷ En cambio, los intereses económicos de la coalición revolucionaria tendían, en términos generales, a construir un Estado que, además de asegurar el orden, fuera suficientemente fuerte para regular el capital extranjero.¹⁸ Sin embargo, en su mayoría dichos intereses estaban dedicados a actividades económicas marginales y adolecían de divisiones locales y regionales. Así, a pesar de la oratoria de los dirigentes, estos revolucionarios parecen haber estado más preocupados por problemas locales y regionales

¹⁵ Córdova, *La ideología*, cap. 4.

¹⁶ Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974, 13-28; J. Meyer, *La Revolución*, 96-99.

¹⁷ Véase, p. ej.: Hans Werner Tobler, "Las paradojas del ejército mexicano: su papel social en la Reforma Agraria mexicana, 1920-1935", *Historia Mexicana*, 21:1 (1971): 38-79; Cristina Pugna, "La Confederación de Cámaras Industriales (1917-1924)", *Trimestre Político*, 1:3 (1976): 103-31.

¹⁸ Córdova, *La ideología*, cap. 4; Peter H. Smith, "La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917", *Historia Mexicana*, 22 (enero-marzo de 1973): 363-96.

que por crear un Estado poderoso, realmente nacional.¹⁹ En todo caso, la burguesía mexicana en su conjunto era económicamente débil, estaba políticamente desunida y constituía una pobre base para la construcción de un Estado estable y centralizado.

México carecía de autoridad política efectivamente centralizada y era gobernado de hecho por los numerosos caudillos que se habían adueñado territorios personales al consumarse la desintegración del Estado porfirista. En efecto, después de la caída del primer gobierno del nuevo régimen, el de Venustiano Carranza (1917-1920), la precaria hegemonía de la camarilla sonorensis dirigida por Álvaro Obregón radicaba en su exitosa organización de un ejército regional y en el establecimiento de alianzas con otros ejércitos regionales.²⁰ Los caudillos, en forma característica, hacían lo que fuera necesario para movilizar a seguidores armados y así acumular poder y riqueza, adoptando actitudes progresistas o reaccionarias según lo dictaran las circunstancias. Lo más común, sin embargo, era que arrebataran tierra indistintamente a los campesinos y a los hacendados, o que se aliaran con estos últimos contra la amenaza de reformas sociales. La competencia entre jefes regionales por el control de las palancas del nuevo Estado era motivada sobre todo por intereses personales. Los rivales de la facción político-militar dominante luchaban por defender sus bastiones en contra de la autoridad federal, y los cabecillas regionales militares y civiles tan sólo apoyaban a la dirección central por cuanto con ello mejoraban su riqueza, posición y poder personales.²¹

Resumiendo, el nuevo Estado se enfrentaba a la oposición de Estados Unidos y de la oligarquía, la desunión política de la burguesía revolucionaria y el subdesarrollo económico, y la resistencia de los jefes militares regionales. ¿Pero cuáles eran sus relaciones con las clases bajas rurales y urbanas? Las clases bajas de México estaban políticamente fraccionadas y su conciencia de clase era muy reducida; por tanto, se mostraron incapaces de hacer un esfuerzo coherente por tomar el poder estatal. Así, por ejemplo, si bien los campesinos pobres desempeñaron un papel crucial en la orientación hacia la izquierda de la constitución, la rebelión agraria no abarcaba toda la nación, y los movimientos locales y regionales tenían

¹⁹ Véase, p. ej., los ensayos en Brading (ed.), *Caudillo and Peasant*. Las relaciones entre estas facciones locales y regionales con el naciente Estado es un tema que necesita mayores estudios.

²⁰ Véanse los siguientes ensayos, todos ellos en Brading (ed.), *Caudillo and Peasant*: Alan Knight, "Peasant and Caudillo in Revolutionary Mexico 1910-17"; Héctor Aguilar Camín, "The Relevant Tradition: Sonoran Leaders in the Revolution"; Linda B. Hall, "Álvaro Obregón and the Agrarian Movement 1912-20".

²¹ Tobler, "Las paradojas del ejército revolucionario"; Brading (ed.), *Caudillo and Peasant*.

objetivos provinciales.²² La fuerza obrera urbana, por su parte, era pequeña, políticamente inmadura y estaba geográficamente dispersa.²³ Por último, diferencias socioculturales e intereses económicos conflictivos indispusieron a los obreros rurales con los campesinos pobres, limitando así más aún la influencia política de los trabajadores y de los campesinos en el nivel nacional.²⁴

Así, se advierte que los dirigentes del nuevo régimen no sólo tuvieron que enfrentar los intereses contrarrevolucionarios del capital extranjero, de la élite porfirista sobreviviente y de los caudillos aliados a estos grupos. Además tuvieron que vérselas con el continuo descontento de las masas así como con la ambivalencia política —sin contar con la debilidad económica— de las camarillas regionales de la coalición revolucionaria. La dirección central, por tanto, no tuvo más remedio que concertar alianzas tácticas con intereses tan diversos como el gobierno de Estados Unidos y las clases bajas autóctonas a fin de evitar un golpe militar y una contrarrevolución. Pero el primer presidente del nuevo régimen, Carranza, era un hacendado con ideas liberales que no sólo se oponía a los intereses extranjeros sino que, temiendo el potencial revolucionario social de las masas y las consecuencias económicas posiblemente disruptivas de las reformas sociales, no creó una fuerte base popular.²⁵ Al resistirse a la incorporación de las masas en el aparato de Estado, Carranza no logró realizar ningún progreso significativo hacia la centralización de la autoridad política. El resultado de su inflexibilidad fue el golpe de 1920. Este golpe fue políticamente crucial, no porque marcara algún cambio fundamental en los objetivos de la dirección gubernamental, sino más bien porque al colocar al nuevo Estado bajo la dirección de la facción revolucionaria sonoreense —cuyos representantes en la presidencia serían Obregón (1920-1924) y Calles (1924-1928)— el golpe significaba que la política gubernamental estaría guiada por consideraciones mucho más pragmáticas que el inflexible nacionalismo y la resistencia a las reformas sociales de Carranza. Como veremos más ade-

²² John Whomack, Jr., *Zapata and the Mexican Revolution*, Vintage Books, Nueva York, 1968; Ronald Waterbury, "Non-Revolutionary Peasants: Oaxaca Compared to Morelos in the Mexican Revolution", *Comparative Studies in Society and History*, 17:4 (1975): 410-42; Friedrich Kats, "Villa: Reform Governor of Chihuahua", en George Wolfskill y Douglas W. Richmond (eds.), *Essays on the Mexican Revolution: Revisionist Views of the Leaders*, University of Texas Press, Austin, 1979; Walter L. Goldfrank, "Theories of Revolution and Revolution Without Theory: Mexico", *Theory and Society*, 7:1-2 (1979): 135-65; Knight, "Peasant and Caudillo".

²³ J. Meyer, *La Revolución*, 17-18; Barry Carr, "Labour and Politics in Mexico, 1910-1929", tesis de doctorado, Oxford University, 1974, 18-19, 47, 71-79.

²⁴ J. Meyer, *La Revolución*, 86-91; Carr, "Labour and Politics", 49, 91-92; Ramón Eduardo Ruiz, *Labor and the Ambivalent Revolutionaries: Mexico, 1911-1923*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1976, 50-51.

²⁵ P. ej., Córdova, *La ideología*, 264-66; Richard Tardanico, "Revolutionary Nationalism and State Building in Mexico, 1917-1924", *Politics and Society*, 10:1 (1980): 70-77, 85.

lante, la camarilla sonorenses operó un cambio de una posición liberal a un enfoque populista de la consolidación organizativa del nuevo Estado.

La formación del nuevo Estado, 1920-1928

EL GOBIERNO DE OBREGÓN, 1920-1924

Al igual que Carranza, Obregón y su facción sonorenses trataron de erigir un aparato de Estado considerablemente centralizado a fin de vencer a la oposición local y extranjera y crear una burguesía autóctona próspera. Sin embargo, siendo básicamente de clase media y miembros deseosos de promoción social de la inquieta sociedad de la frontera norte de México, la facción de Sonora no temía tanto a las clases bajas como Carranza y era más propensa a hacer lo que fuera necesario para estabilizar y fortalecer los instrumentos del nuevo Estado. En efecto, después de haber desempeñado un papel decisivo en la organización de las fuerzas armadas revolucionarias, tomar y consolidar la maquinaria del Estado era tan sólo el siguiente paso de los sonorenses en el camino hacia la riqueza, la influencia y el poder.²⁶ A diferencia de Carranza, pues, Obregón —y, más tarde, Calles— aplicaría una política nacional y extranjera dictada mucho menos por rígidas opiniones políticas que por exigencias de centralización del poder estatal y de reconstrucción de la economía capitalista nacional. Dichas exigencias, repitámoslo, giraban en torno a la influencia económica y geopolítica de Estados Unidos; la persistente oposición de la aristocracia porfirista sobreviviente; la resistencia por parte de caudillos rivales; la desunión y la debilidad de la burguesía revolucionaria y el continuo descontento de las clases bajas divididas, sobre todo de las fracciones movilizadas de los campesinos pobres.

¿Cómo emprendió Obregón la construcción del nuevo Estado? La afirmación de la autoridad central sobre las empresas extranjeras era una de las prioridades claves del gobierno de Obregón. Sin embargo, con la emergencia de Estados Unidos después de la guerra como la principal economía industrial del mundo, el Departamento de Estado trató de reforzar la posición político-militar y económica de la nación por toda América Latina; y si bien su política parece haber respondido más a sus propios objetivos burocráticos que a la influencia directa del mundo de las altas finanzas, los intereses del Departamento de Estado coincidían en gran medida con los de las principales compañías que buscaban un acceso se-

²⁶ Véase especialmente Aguilar Camín, "The Relevant Tradition"; Hall, "Álvaro Obregón and the Agrarian Movement"; y Córdova, *La ideología*, caps. 4, 5. Véase un punto de vista comparativo sobre el pragmatismo político y la formación del Estado en situaciones revolucionarias en Trimberger, *Revolution From Above* y Skocpol, *States and Social Revolutions*.

guro a las materias primas y a los mercados latinoamericanos.²⁷ Como lo señalamos anteriormente, los inversionistas norteamericanos habían logrado fortalecer su dominio sobre los estratégicos enclaves petrolero y minero de México durante la guerra civil, y para 1920 Estados Unidos había acaparado el 90% del comercio exterior mexicano.²⁸ Otra de las cosas que gravaba al régimen de Obregón eran las consecuencias políticas de las propiedades perdidas por los extranjeros durante la revolución así como la incapacidad del gobierno mexicano de pagar las deudas externas anteriormente contraídas. Respecto de los reclamos extranjeros en contra del gobierno mexicano, los acreedores norteamericanos asumieron la dirección del Comité Internacional de Banqueros sobre México que, junto con el Departamento de Estado, determinaría el desenlace de cualquier negociación con miras a obtener un urgente préstamo extranjero.²⁹

Así, el gobierno de Obregón se enfrentó con un serio dilema en su trato con Estados Unidos. Por un lado, intentaba crear una nación más independiente subordinando las empresas estadounidenses a la autoridad del nuevo Estado. Por otro lado, el gobierno buscaba el apoyo diplomático y financiero de Estados Unidos a fin de estabilizar al nuevo Estado y reconstruir la economía nacional. En efecto, el gobierno de Obregón se veía no sólo ante la posibilidad de una contrarrevolución apoyada por Estados Unidos, sino también ante la probabilidad de que, si el clima de negocios en México no mejoraba, los préstamos y capitales de su vecino del norte huyeran de México y buscaran mejores condiciones en otros países de América Latina o del mundo. En vista de esta difícil situación, Obregón optó por la táctica de aplicar el nacionalismo cuando fuere posible y la política de colaboración cuando fuera necesario. Como ya lo hemos señalado, el nacionalismo prometía redistribuir poder y riqueza al Estado y a la economía mexicana a expensas de los intereses capitalistas y gubernamentales del centro; la política de colaboración, en cambio, subordinaría aún más a los grupos locales a la influencia externa, pero prometía promover la estabilidad política y conseguir para México una mayor parte de las crecientes inversiones extranjeras del centro a expensas relativamente de otras regiones subdesarrolladas.

²⁷ Robert Freeman Smith, *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932*, University of Chicago Press, Chicago, 1972, cap. 6; Joseph S. Tulchin, *The Aftermath of War: World War I and U.S. Policy toward Latin America*, New York University Press, Nueva York, 1971; Dana G. Munro, *The United States and the Caribbean Republics 1921-1933*, Princeton University Press, Princeton, 1974.

²⁸ Marvin D. Bernstein, *The Mexican Mining Industry, 1890-1950*, State University of New York, Albany, 1965, 99-105, 118, 143; Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1924)*, 2a. ed. rev., El Colegio de México, México, 1972, 22-23 y cuadro 2; Joseph E. Sterrett y Joseph S. Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*, Informe presentado ante el International Committee of Bankers on Mexico, Nueva York, 1929, 10; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 145.

²⁹ Edgar Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, Columbia University Press, Nueva York, 1930, 276-78.

Combinar el nacionalismo y la política de colaboración no era tarea fácil. Para empezar, el régimen de Obregón no podía reanudar los pagos de la deuda externa y, por tanto, granjearse el apoyo diplomático y financiero internacional, sin incrementar sus ingresos. Sin embargo, debido a la economía subdesarrollada y destruida por la guerra, la difundida resistencia a la autoridad política central y la débil organización del nuevo Estado, los poderes extractivos de la administración mexicana eran realmente muy limitados. Para agravar el aprieto fiscal de la administración, la recesión posterior a la primera guerra mundial redujo en un 70% los ingresos fiscales mineros entre 1919 y 1921, disminuyendo los ya mínimos ingresos del gobierno provenientes del comercio interior.³⁰ ¿Cómo podía entonces Obregón satisfacer los reclamos de los acreedores internacionales? Irónicamente, no le quedaba más remedio que centrar su atención fiscal en las aún pingües ganancias de otro sector del capital extranjero, la industria petrolera. A pesar de la militante oposición de la industria a las disposiciones nacionalistas de la constitución así como a un aumento de impuestos decretado por Carranza, Obregón hizo pasar en junio de 1921 el impuesto a la exportación de petróleo a más del doble, con la intención de utilizar el ingreso adicional para reanudar los pagos de la hipotecada deuda mexicana.³¹ No fue muy sorprendente que los banqueros internacionales apoyaran esta medida, pero las compañías petroleras protestaron mediante un paro de la producción que dejó sin empleo a 20 mil trabajadores. Además, las compañías buscaron la ayuda del Departamento de Estado que envió navíos a las costas mexicanas para disuadir a Obregón de que tomara medidas directas en contra de la industria petrolera. Una prueba más del poder de las compañías petroleras fue el acuerdo al que llegaron con la administración de Obregón en septiembre de 1921, que eliminó o redujo varios impuestos.³²

Es evidente que si bien el ingreso por el impuesto al petróleo aumentó considerablemente de 17.3 millones de pesos en 1919 a 87.8 millones en 1922, este incremento se basaba mucho más en la prosperidad exportadora que en cualquier mejora significativa del poder extractivo del Estado. Un dato indicador de la estrecha y dependiente base fiscal del gobierno es el hecho de que en 1922 los impuestos al petróleo representaban aproximadamente la tercera parte de los ingresos federales.³³ Pero las exporta-

³⁰ Sterrett y Davis, *Fiscal and Economic Condition*, 47, 190; Bernstein, *Mexican Mining*, 130-36; Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1973, 99.

³¹ Álvaro Obregón, "Informe Presidencial (1921)" e "Informe Presidencial (1922)" en *La Hacienda Pública de México a través de los informes presidenciales a partir de la Independencia hasta 1950*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1951; L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 176; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 205.

³² Obregón, "Informe Presidencial (1922)"; Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, 283-84; L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 176-77; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 205.

³³ México, *Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico, 1939*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1941, 665; L. Meyer, *Los grupos de presión*, 99.

ciones petroleras cayeron poco después con el agotamiento de las reservas mexicanas y el desplazamiento de las inversiones petroleras hacia Venezuela. La disminución resultante de los ingresos por concepto de los impuestos al petróleo a 56.5 millones de pesos en 1924 fue contrarrestada sólo parcialmente por las crecientes contribuciones de otras recaudaciones. Así, el ingreso federal, después de haber pasado de 188 millones de pesos en 1919 a 293 millones en 1921, cayó a 273 millones de pesos en 1924.³⁴

Los problemas fiscales del régimen, dentro del contexto de oposición política local y exterior, evidenciaban las muy limitadas posibilidades de una transformación nacionalista. Esta situación hizo que Obregón se empeñara aún más en lograr un acuerdo con los banqueros internacionales respecto de la deuda exterior mexicana. De este modo, esperaba conseguir préstamos para el desarrollo agrícola, lo cual significaba básicamente el fortalecimiento de las estructuras preexistentes de dependencia a fin de generar un intercambio con el exterior. Sin embargo, Obregón esperaba obtener también préstamos para la fundación de un banco nacional. Y trató de minimizar tanto los intereses acumulados de la deuda como la porción de los ingresos federales que habían de asignarse al servicio de la deuda, a la vez que luchaba, en términos más generales, por mantener a México lo más libre posible de influencias externas.³⁵ No obstante, ni el acuerdo Lamont-De la Huerta de 1922 ni el Tratado de Bucareli de 1923 lograron asegurar un préstamo extranjero. De hecho, ambos acuerdos implicaron importantes concesiones al capital extranjero, tales como el establecimiento de comisiones de reclamos encargadas de las pérdidas estadounidenses; la cesión de los impuestos a la exportación del petróleo y de otros ingresos al Comité Internacional de Banqueros como garantía de pago de las deudas extranjeras; y, acaso lo más importante, la afirmación por parte de México de que el artículo 27 de la constitución no era retroactivo respecto a las empresas extranjeras que hacían "actos positivos" para explotar el subsuelo del país.³⁶ No fue sino hasta después de firmar el Tratado de Bucareli cuando el gobierno de Estados Unidos otorgó su reconocimiento formal a la administración de Obregón.

Así pues, el régimen de Obregón hizo importantes concesiones al capital extranjero con miras a obtener el apoyo externo necesario para asegurar la supervivencia del nuevo Estado y promover la reconstrucción económica. Sin embargo, a falta de un préstamo el gobierno se veía en la imposibilidad de hacer frente a las exigencias financieras de erigir un aparato estatal frente a la resistencia local e internacional. Tal resistencia se aunó

³⁴ Sterrett y Davis, *Fiscal and Economic Condition*, 46-47; *Anuario Estadístico*, 665; L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 25-27; *idem*, *Los grupos de presión*, 99.

³⁵ Smith, *Revolutionary Nationalism*, 208-9.

³⁶ Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la Revolución*, Editorial Cultura, México, 1926, 192-95, 605-15; *idem*, *Las Conferencias de Bucareli*, Editorial Jus, México, 1953, 78-79, 161, 203-23; Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, 285-99; L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 210-11; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 204-23.

al mal manejo fiscal resultando en un déficit federal de aproximadamente 43 millones de pesos para los primeros nueve meses de 1923.³⁷ La rebelión de De la Huerta en diciembre de 1923 agravó los problemas políticos y financieros del gobierno. De índole básicamente personalista, la sublevación movilizó, según se estima, un 60% del ejército junto con varios disidentes civiles en una lucha de tres meses en contra del gobierno de Obregón. Este conflicto interrumpió la recuperación económica de México y elevó el déficit federal a cerca de 58 millones de pesos.³⁸

Para principios de 1924, en resumen, el régimen de Obregón no sólo se había visto obligado a satisfacer los intereses del capital extranjero, sino que seguía enfrentándose a un temible desafío militar en el interior. Sin embargo, los administradores del nuevo Estado no contaban únicamente con el apoyo del gobierno norteamericano para sofocar la revuelta de De la Huerta; gracias a una política de populismo táctico, ya habían comenzado a sentar las bases necesarias para apuntalar al aparato de Estado en contra de las fuerzas opositoras, tanto internas como internacionales. Como veremos más adelante, el establecimiento de estas bases fue ampliamente suficiente para que el incipiente Estado resistiera a desafíos violentos. Además, permitió que la dirección central emprendiera reformas organizativas y fiscales que eran vitales para la consolidación del poder del nuevo Estado.

Como ya lo mencionamos, Obregón y sus seguidores sonorenses no compartían la aversión política de Carranza por las masas; por el contrario, la táctica de los sonorenses para la creación del Estado se centraba en la inclusión de los dirigentes de ciertas facciones de las clases bajas en el aparato del nuevo Estado.

La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) —una organización en modo alguno radical— desempeñó un papel clave en este enfoque populista de fortalecimiento del poder estatal. El papel de la CROM se basaba en su capacidad de movilizar sectores estratégicos de la fuerza de trabajo urbana. Por añadidura, una alianza entre Obregón y la CROM permitía mejorar el prestigio populista del régimen, aun si por lo general éste favorecía los intereses capitalistas y sólo respaldaba las huelgas de los trabajadores cuando así lo requerían las exigencias políticas. Por estas razones, Obregón nombró a los dirigentes de la CROM —y sobre todo a Luis Morones— en varios puestos políticos, brindando a Morones y a sus

³⁷ Pani, *La política hacendaria*, 12; *idem*, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925*, 2 vols., Editorial Cultura, México, 1926, 1:19; México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La controversia Pani-De la Huerta*, México, 1924.

³⁸ Randall Hansis, "The Political Strategy of Military Reform: Álvaro Obregón and Revolutionary Mexico, 1920-1924", *The Americas*, 36:2 (1979): 216-32; Sterrett y Davis, *Fiscal and Economic Condition*, 100-11; Pani, *La política hacendaria*, 14.

allegados amplias oportunidades de enriquecerse y, en términos generales, apoyó a la CROM en su competencia con otras fracciones de la clase obrera.³⁹

Así, Obregón no sólo procedió a la cooptación de los dirigentes del más importante bloque de la organización obrera; también agravó la desunión preexistente dentro del movimiento sindical y, minimizando las reformas, pugnó por establecer condiciones favorables para los empresarios locales y extranjeros. No obstante, la CROM se mostraba a veces sorprendentemente independiente y Obregón veía con circunspección los lazos cada vez más estrechos que unían a la organización con otro sonoreense: Plutarco Elías Calles. Por consiguiente, Obregón acabó por aprovechar las divisiones socioculturales y políticas entre las clases bajas urbanas y rurales desplazando su patrocinio al Partido Nacional Agrarista (PNA) de Antonio Díaz Soto y Gama.⁴⁰

La política de Obregón de reforma agraria fue igualmente pragmática. Consideraba el reparto de la tierra sobre todo como un medio de modernizar grandes fincas y de crear una clase media terrateniente viable. Ciertas presiones políticas y económicas, sin embargo, obligaron al gobierno a subordinar este último objetivo a otras prioridades: aplacar los intereses estadounidenses, proceder a la cooptación de los caudillos rivales y promover la recuperación económica. Con todo, la administración de Obregón no descuidó por completo la reforma agraria, ya que la cooptación de ciertos líderes agrarios era decisiva para la penetración de la autoridad estatal en el campo. Así, el gobierno repartió nueve veces más tierra al mes que el régimen de Carranza. Un factor indicativo de los motivos políticos del gobierno es el hecho de que promovía la reforma agraria en los Estados donde los campesinos estaban más fuertemente organizados, como Morelos, así como durante los períodos en que más necesitaba el apoyo de los grupos campesinos, por ejemplo durante el primer año después del golpe contra Carranza y durante la sublevación de De la Huerta. La reforma agraria no sólo apaciguó a quienes recibieron tierra: al desatar la competencia por la tierra entre las masas rurales, las debilitó respecto del Estado exacerbando la desunión en sus filas. Al mismo tiempo, la reforma agraria redujo la influencia política de los caudillos locales y regionales transfiriendo las lealtades de los campesinos recién dotados de tierras al gobierno de Obregón. Asimismo, al fortalecer la capacidad del gobierno de explotar políticamente las fuentes de fricción entre campesinos y trabajadores urbanos, robusteció la influencia del nuevo Estado sobre las clases bajas en su conjunto.⁴¹

³⁹ Carr, "Labour and Politics", 189-95; Ruiz, *Labour and the Ambivalent Revolutionaries*, cap. 8.

⁴⁰ Carr, "Labour and Politics", 205-23; Ruiz, *Labor and the Ambivalent Revolutionaries*, caps. 8 y 9.

⁴¹ Córdova, *La ideología*, 276-79; James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, 2a. edic. rev., University of California Press, Berkeley, 1970, 188; Eyley N. Simpson, *The Ejido: Mexico's Way Out*, Univer-

Al revisar la política del régimen de Obregón respecto a los trabajadores rurales y urbanos, hemos visto cómo incorporó a los líderes de ciertas fracciones de las clases bajas en el aparato del Estado central. Esta táctica de integrar a las masas era esencial para la institucionalización del poder estatal; al crear milicias rurales y urbanas bajo la dirección del nuevo Estado, esta táctica apoyó los esfuerzos de Obregón y de sus asociados por socavar la autonomía política de los caudillos rivales y por conjurar la amenaza de un golpe militar. Al establecer contrapesos en las clases bajas al poder de los contendientes militares, Obregón logró granjearse la lealtad política de muchos militares a cambio de tierra y riqueza. Tales maniobras permitieron a Obregón reducir a la mitad la importancia de los militares así como emprender la tarea de profesionalizar a las fuerzas armadas y subordinarlas a la autoridad política central. El papel crítico de la incorporación de las masas se evidenció particularmente durante la revuelta de De la Huerta. Al movilizar a obreros y campesinos —medida complementada por la ayuda del gobierno estadounidense— Obregón venció la rebelión y eliminó a un gran número de caudillos rivales.⁴²

Dentro del marco del populismo táctico, el exitoso sometimiento de los militares por parte de Obregón era importante no sólo porque reducía las posibilidades de un golpe, sino además porque era parte de un programa más amplio de modernización del aparato del nuevo Estado. Junto con las reformas militares, este programa abarcaba los esfuerzos del ministro de Hacienda, Alberto Pani, por modernizar la burocracia federal. Los esfuerzos de Pani incluyeron el despido de los empleados gubernamentales superfluos, la reducción de salarios del personal restante, la reorganización de la administración fiscal y un proyecto a largo plazo de diversificación de la base fiscal del Estado.⁴³ La modernización gubernamental, junto con la inclusión de las masas, permitiría incrementar los ingresos federales y, al disminuir los gastos ruinosos, asignar una mayor parte de un creciente presupuesto al desarrollo económico.⁴⁴ Sin embargo, el éxito

sity of North Carolina Press, Chapel Hill, 1937, 81-88; Jean Meyer, *La Cristiada*, 3 vols., Siglo XXI, México, 1973, 3:61-78; Arturo Warman, *Y venimos a contradecir: los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1976, 155-56; Womack, *Zapata*, 365-74.

⁴² Hansis, "The Political Strategy of Military Reform", 232-33.

⁴³ Pani, *La política hacendaria*, 35-46; *idem*, *Memoria*, 48; Sterrett y Davis, *Fiscal and Economic Condition*, 50.

⁴⁴ Los gastos militares, por ejemplo, fueron reducidos del 47% del presupuesto federal en 1919 al 34% en 1923. En 1924, en cambio, aumentaron al 43% del total de gastos, indudablemente un resultado de la rebelión de De la Huerta. También en 1924, sólo alrededor del 28% del presupuesto fue asignado al desarrollo económico infraestructural (incluyendo la educación). Véase Wilkie, *Mexican Revolution*, 102, 130, 144, 151, 160.

De 1921 a 1924, los impuestos al petróleo y la minería constituyeron alrededor del 31% del ingreso federal. Según mis estimaciones, en 1924 el ingreso federal fue apro-

de tales políticas distaba mucho de estar garantizado, ya que se hallaban en el centro mismo de la persistente lucha de la dirección del nuevo régimen por centralizar la autoridad por encima de la oposición interna y externa.

Resumiendo, las acciones emprendidas por el gobierno de Obregón fueron sobre todo respuestas pragmáticas a la creciente influencia posterior a la guerra de los intereses capitalistas y gubernamentales de Estados Unidos, así como a la difundida, aunque desunida, resistencia local al fortalecimiento del nuevo Estado. En tanto que Obregón y sus asociados trataban de subordinar el capital extranjero a la autoridad del nuevo Estado, las condiciones internacionales y locales no eran favorables al nacionalismo mexicano. El régimen no sólo tuvo que hacer frente a la amenaza de intervención militar norteamericana. También se veía ante la posibilidad, a menos que el gobierno creara un ambiente favorable al capital exterior, de que las crecientes inversiones extranjeras de Estados Unidos se alejaran de la conflictiva y subdesarrollada economía local para dirigirse a regiones más atractivas para los negocios en otras partes de la periferia y del mundo. A consecuencia de ello, el gobierno no tenía más remedio, a fin de asegurar la supervivencia del Estado, que competir con otros Estados subordinados esforzándose por atraer las inversiones estadounidenses.

Sin embargo, el régimen de Obregón no se convirtió en un mero cliente de Estados Unidos. Antes bien, Obregón y sus asociados, en calidad de líderes cuya riqueza, condición social y poder dependían de la consolidación del aparato del nuevo Estado, empezaron a sentar las bases de una estructura estatal más poderosa que pudiera finalmente subordinar los intereses externos a los objetivos del desarrollo capitalista mexicano. Dadas las circunstancias, la construcción de semejante Estado exigía que el gobierno estableciera alianzas tácticas con intereses tan diversos como el gobierno de Estados Unidos y algunos sectores de las clases bajas mexicanas políticamente divididas. Las concesiones a Estados Unidos ayudaron a estabilizar el Estado obteniendo reconocimiento diplomático y apoyo militar, a la vez que se abría la posibilidad de conseguir los tan necesarios capitales y préstamos. Las concesiones a ciertas facciones de las clases bajas ayudaron también a estabilizar el Estado reduciendo el descontento de las masas y creando baluartes contra los caudillos y caciques rivales.

ximadamente el 6.3% del PNB. Estos porcentajes se basan en datos presentados en *Anuario Estadístico*, 665; L. Meyer, *Los grupos de presión*, 99; Enrique Pérez López, "The National Product of Mexico: 1895 to 1964", en Enrique Pérez López *et al.*, *Mexico's Recent Economic Growth: The Mexican View*, University of Texas Press, Austin, 1967, 29-30; Wilkie, *Mexican Revolution*, 22.

De 1921 a 1924, el gasto federal representó un 5.4% estimado del PNB. Véase Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith, "Notes on Quantitative History: Federal Expenditure and Social Change in Mexico since 1910", *Latin American Research Review*, 5:1, 1970, 74. Acerca de los problemas metodológicos de usar los datos fiscales mexicanos, véase *ibid.*, 74-75; y Wilkie, *Mexican Revolution*, 6-10.

El populismo táctico era particularmente importante porque creó los cimientos institucionales no sólo para los pasos iniciales con miras a la modernización del aparato estatal, sino para las ulteriores reformas sociales y acciones nacionalistas. Este proyecto de construcción del Estado continuaría con Plutarco Elías Calles, paisano sonorenses de Obregón y sucesor designado.

EL GOBIERNO DE CALLES, 1924-1928

La tarea iniciada por Obregón, y que Calles proseguiría, era la de integrar a las fuerzas sociales y político-económicas divergentes bajo la autoridad directa del nuevo Estado. La consecución de este objetivo era necesaria por dos razones. En primer lugar, a pesar de los progresos realizados durante el gobierno de Obregón, las amenazas personalistas y contrarrevolucionarias seguían siendo temibles. En segundo lugar, la resistencia local y extranjera no sólo limitaba la afluencia de ingresos del Estado sino que le impedía asignar créditos al desarrollo económico.⁴⁵ Por tanto, el reto al que se enfrentaba el nuevo gobierno era la necesidad de centralizar aún más el aparato de Estado, ya que ello lo reforzaría contra la miríada de fuentes de oposición y fortalecería su capacidad de fomentar el desarrollo capitalista nacional.

Sin embargo, al igual que el régimen de Obregón, el gobierno de Calles se enfrentó con un dilema crítico en sus relaciones con los intereses externos. En efecto, si bien trató de afirmar la autoridad nacional sobre tales intereses, las esperanzas del gobierno de reconstruir la economía mexicana dependían de la disponibilidad de inversiones extranjeras, sobre todo norteamericanas. Desde luego, los capitales norteamericanos seguían siendo predominantes en los vitales enclaves petrolero y minero de México, y en 1925 Estados Unidos acaparaba el 70% del comercio internacional de México.⁴⁶ Sin embargo, en tanto que el capital europeo distaba mucho de ser cuantioso, las inversiones directas de Estados Unidos en México tan sólo aumentaron un 13% entre 1919 y 1925.⁴⁷ Entretanto, los acreedores norteamericanos de México dirigían el Comité Internacional de

⁴⁵ Sterrett y Davis, *Fiscal and Economic Condition*, 44; Pani, *La política hacendaria*, 163-79.

⁴⁶ Pablo González Casanova, *Democracy in Mexico*, Oxford University Press, Nueva York, 1970, 199; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 145.

⁴⁷ Calculado de Cleona Lewis, *America's Stake in International Investments*, The Brookings Institution, Washington, 1938, 606. Véase también Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "The Growth of Foreign Investments in Latin America", en Marvin D. Bernstein (ed.), *Foreign Investment in Latin America*, Knopf, Nueva York, 1966, 41-48.

Banqueros que, junto con el Departamento de Estado, determinaría el desenlace de cualquier negociación por un importante préstamo extranjero.⁴⁸

En respuesta a esta situación, Calles trató no de eliminar a las empresas extranjeras sino más bien de regularlas. La política de colaboración del gobierno con compañías manufactureras transnacionales reflejaba esta actitud pragmática. Así, por ejemplo, para competir con otros países latinoamericanos y atraer industrias extranjeras, el régimen concedió a la Ford Motor Company ciertas reducciones de impuestos, derechos de aduanas y tarifas de carga, así como garantías de cooperación por parte de la clase obrera organizada. Las industrias manufactureras extranjeras y nacionales gozaron de una exención parcial de impuestos, una protección arancelaria mínima y otras formas de ayuda gubernamental.⁴⁹

Al mismo tiempo, sin embargo, Calles inició una vigorosa campaña para centralizar la autoridad mexicana sobre las compañías petroleras y mineras extranjeras. La Ley de Tierras Extranjeras y la Ley de Petróleo de 1925 representaron los primeros intentos serios de aplicar el artículo 27 de la constitución, que confería a la nación la propiedad de la tierra y los recursos naturales de México. El régimen prosiguió su campaña nacionalista promulgando la Ley de Industrias Mineras y el Código Nacional de Electricidad en 1926.⁵⁰

Estas medidas nacionalistas fueron algunos de los factores que agravaron las tensiones entre México y Estados Unidos y pusieron en peligro no sólo los esfuerzos de desarrollo económico del gobierno mexicano sino también la supervivencia misma del nuevo Estado.⁵¹ Era de particular importancia, por lo tanto, que la administración aprovechara los intereses divergentes entre los grupos financieros extranjeros —como trató de hacerlo Obregón— valiéndose de un acuerdo sobre la deuda a fin de granjearse el apoyo político del Comité Internacional de Banqueros. Tal acuerdo, además, ayudaría a restaurar el crédito del Estado. Concluida en 1925, la enmienda Pani-Lamont consignó el compromiso del gobierno mexicano de aplicar el impuesto a la producción petrolera al pago de su deuda extranjera.⁵²

⁴⁸ Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, 276-78.

⁴⁹ Véase Córdova, *La ideología*, 385-87; Plutarco Elías Calles, *Declaraciones y Discursos Políticos*, Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C., México, 1979, 46, 54, 63, 85-86; Sterret y Davis, *Fiscal and Economic Condition*, 208, 210-11; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 230-31.

⁵⁰ L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 223-33; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 231; Bernstein, *Mexican Mining*, 152-54; Miguel S. Wionczek, "Electric Power: The Uneasy Partnership", en Raymond Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Harvard University Press, Cambridge, 1964, 41-42.

⁵¹ L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 225-39, 247-49; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 232-37; Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbour Policy*, Columbia University Press, Nueva York, 1962, 14-16, 18-23.

⁵² Pani, *La política hacendaria*, 93-94, 103-10; Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, 306-8.

La enmienda Pani-Lamont no mitigó la hostilidad de los inversionistas y los acreedores norteamericanos ni la del Departamento de Estado tanto como esperaba Calles. Sin embargo, como durante el gobierno de Carranza, la amenaza de intervención armada se había esfumado en parte por el temor del Departamento de Estado de que tal conflicto socavara sus esfuerzos por alcanzar la hegemonía geopolítica en toda América Latina. La belicosidad de las compañías petroleras y de los funcionarios gubernamentales de línea dura también era contrarrestada por el sentimiento anti-intervencionista de una amplia gama de otros intereses estadounidenses, tales como algunos congresistas críticos, grupos religiosos, sindicatos obreros e importantes periódicos.⁵³

En tales condiciones, el régimen de Calles prosiguió su osada mas no temeraria campaña de fortalecimiento del control del Estado sobre el petróleo, las minas y las industrias energéticas en manos de extranjeros. Esta política apoyó los esfuerzos más generales del gobierno por eliminar el acumulado déficit federal y por reorganizar el sistema fiscal.⁵⁴ En vista de que la producción petrolera estaba decayendo, la industria minera —que se estaba recuperando de su depresión durante la recesión general de los años de Obregón— fue el blanco principal de las medidas destinadas a incrementar los ingresos de 1925 a mediados de 1926.⁵⁵ El principal gravamen que pesó sobre los ricos fue el impuesto sobre los ingresos —la piedra angular del programa del ministro de Hacienda Pani para ampliar y estabilizar las bases fiscales del Estado. A pesar de considerables protestas, el impuesto sobre los ingresos quedó firmemente establecido durante el gobierno de Calles. Fue completado, además, por imposiciones a la gasolina y a las herencias, entre otras. Otra medida significativa fue la convocación de la Convención Fiscal Nacional en 1925 para iniciar la tarea de coordinar la tributación federal, estatal y municipal.⁵⁶

Si bien el gobierno de Calles se esforzó constantemente por consolidar la capacidad del Estado de regular e imponer contribuciones a poderosos intereses económicos, los poderes fiscales del Estado siguieron siendo bastante limitados. Así, en tanto que el ingreso federal pasó de 273 millones de pesos en 1924 a 322 millones en 1925, cayó a menos de 300 millones de pesos en 1927-1928.⁵⁷ La insuficiencia en los ingresos del Estado se debía, al parecer, no sólo a su persistente dependencia del sector petrolero declinante y de la impredecible industria minera, sino también a los efectos de un clima político interno incierto sobre la economía nacional en su

⁵³ L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 242-49; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 237-41.

⁵⁴ Véase Pani, *La política hacendaria*, 9-10, 21-22, 35-11.

⁵⁵ Bernstein, *Mexican Mining*, 149, 166.

⁵⁶ Pani, *La política hacendaria*, 40-63, 184-85; *idem*, *Memoria*, 458-86.

⁵⁷ *Anuario Estadístico*, 665. Según mi estimación, el ingreso federal permaneció en 1928 alrededor del 6.3% del PNB. Según Skidmore y Smith, "Notes on Quantitative History", 74, el gasto federal aumentó de alrededor del 5.4% del PNB en 1921-1924 a 6.2% en 1925-1929.

conjunto.⁵⁸ No obstante, las acciones del régimen para regular al capital extranjero y diversificar la base fiscal del Estado eran de vital importancia porque constituían un paso significativo hacia la consolidación de la autoridad política central.

Los esfuerzos del gobierno por asegurarse la lealtad de la burocracia civil y por transformar al ejército en una fuerza realmente nacional y profesional eran igualmente importantes para esta campaña de construcción del Estado. Como ya lo señalamos, tales esfuerzos prometían no sólo propiciar la estabilidad política, sino además mejorar la capacidad del Estado de recaudar impuestos y asignar sus ingresos a proyectos de desarrollo. Respecto de la incipiente burocracia civil, el régimen de Calles había continuado el programa de austeridad iniciado por Pani durante el período de Obregón, que incluía rebajas salariales y el despido de los empleados superfluos. Sin embargo, en 1925 la administración introdujo una pensión para los jubilados de la administración pública y un plan de crédito para promover la lealtad de lo que constituía la única fuerza organizada, fuera del ejército, de la que dependía directamente la dirección central.⁵⁹

Al sojuzgar la revuelta de De la Huerta en 1923, el régimen de Obregón había fortalecido la autoridad del Estado a expensas de los caudillos regionales. La neutralización de muchos de los caudillos facilitó la tarea ulterior de Joaquín Amaro, ministro de Guerra de Calles. Amaro logró progresos significativos hacia la formación de un ejército menos politizado y más competente poniendo en práctica un plan de jubilación e importantes reformas organizativas. Siguiendo la dirección proyectada por Obregón, Amaro redujo el tamaño del ejército y basó cada vez más las promociones en la preparación profesional, la experiencia activa y los exámenes competitivos. Reorganizó las milicias campesinas —que habían desempeñado un papel decisivo en la derrota de la rebelión de De la Huerta— colocándolas bajo la dirección de oficiales profesionales. Amaro moderó la independencia de los generales rotando a los comandantes de las zonas militares y asignando oficiales recientemente formados a los regimientos de dudosa lealtad, y se esforzó por proceder a la cooptación de los jefes militares brindándoles amplias oportunidades de enriquecerse a cambio de su apoyo al gobierno.⁶⁰

No debe pasarse por alto, sin embargo, que, como en el caso de Obregón, las reformas organizativas y fiscales del régimen de Calles fueron llevadas a cabo en el contexto de un populismo táctico. Esta estrategia, repitémoslo, fue políticamente decisiva; una burguesía local débil y una difundida resis-

⁵⁸ Sterrett y Davis, *Fiscal and Economic Condition*; L. Meyer, *Los grupos de presión*, 99.

⁵⁹ Pani, *La política hacendaria*, 14, 16, 25-28; Córdova, *La ideología*, 357-58. La relación entre los niveles medio e inferiores de la burocracia civil y el Estado es otra área que necesita ser investigada.

⁶⁰ Hansis, "The Political Strategy of Reform", 232-33; Edwin Lieuwen, *Mexican Militarism*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1968, 85-95.

tencia exigían que el gobierno tratara de ampliar su base política y centralizara la autoridad incorporando a líderes obreros y campesinos claves en el aparato del nuevo Estado. Como veremos, dichas tácticas sentaron las bases de la consolidación del poder estatal a expensas de los rivales militares y civiles del gobierno. Sin embargo, Calles no consideraba el populismo simplemente como un puntal contra los contendientes individuales y contrarrevolucionarios; también veía en él un medio de mejorar la capacidad del Estado de guiar el curso del desarrollo económico nacional.⁶¹ A este respecto, un Estado cuyo aparato tomara en consideración a las masas podía valerse potencialmente de las organizaciones obreras y campesinas para extender su autoridad sobre el capital extranjero y nacional así como para alentar la inversión y la producción refrenando la combatividad de las clases bajas.

¿Qué métodos utilizó Calles para continuar la política populista de su predecesor? Al igual que Obregón, Calles explotó políticamente la rivalidad entre la CROM y el PNA, pero se apartó de la política de aquél estableciendo lazos más claros y profundos con la CROM a expensas del PNA. Lo primero que hizo Calles en este sentido fue nombrar al dirigente de la CROM, Luis Morones, en el estratégico puesto de ministro de Industria, Comercio y Trabajo. Luego, Calles nombró a otros dirigentes de la CROM en puestos importantes en el mismo ministerio y, gracias a su apoyo, la CROM se convirtió en una poderosa fuerza en el gobierno en los niveles regional y local. Tampoco debe pasarse por alto el chanchullo resultante que permitió a Morones y su camarilla amasar considerable fortuna, y por ende unirlos políticamente aún más al régimen de Calles. En resumen, el patrocinio de Calles —incluyendo la actitud represiva de su régimen para con las organizaciones obreras competidoras— fue más allá del apoyo un tanto limitado de Obregón, incorporando plenamente a la dirección de la CROM en el aparato del Estado.⁶²

La clase obrera urbana, como lo observamos anteriormente, estaba semi-proletarizada, su conciencia de clase era mínima y no sólo estaba internamente dividida sino que se oponía, por lo general, al radicalismo agrario. Así pues, los trabajadores eran vulnerables a la manipulación política, y los funcionarios de la CROM desempeñaron un papel decisivo en subordinar aún más el movimiento obrero al gobierno central. No cabe duda de que muchos miembros de la CROM consiguieron mejorar sus salarios y sus condiciones de trabajo. Tales logros, sin embargo, formaban parte de la táctica de Calles y de los dirigentes de la CROM para derrotar a los sindicatos rivales, dismantelar los grupos políticos anticallistas y extender la autoridad del Estado a sectores económicos estratégicos.⁶³ De hecho, la consolidación de la CROM fue un factor decisivo en el fortalecimiento del nuevo Estado.

⁶¹ Córdova, *La ideología*, 315-20.

⁶² Carr, "Labour and Politics", 205-23, 227-61.

⁶³ Marjorie Ruth Clark, *Organized Labor in Mexico*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1934, 111-13, 177; Carr, "Labour and Politics", 255-57.

Veamos ahora el proceso de reforma agraria. Confrontado con una clase rural baja parcialmente movilizad, políticamente desunida y considerablemente retrógrada, Calles se valió del reparto de tierras no sólo para vencer resistencias políticas sino para promover la reconstrucción económica. El gobierno no desatendió el desarrollo industrial. Pero, repitámoslo, el Estado era físicamente débil y, en el contexto de una economía básicamente agraria y una creciente demanda extranjera, la necesidad de generar ingresos llevó al régimen a darle prioridad a la modernización agrícola y a la producción para la exportación. Calles mejoró las marcas de Obregón aumentando la tasa de reparto de la tierra de 22 919 a 61 934 hectáreas al mes. Sin embargo, dicha tierra seguía siendo por lo general de mala calidad, y la reforma se llevaba a cabo sobre todo en las regiones donde la organización campesina era más fuerte y cuando las presiones exigían un liderazgo político (en todos los niveles) para movilizar el apoyo campesino. Además, al igual que antes, la reforma agraria exacerbaba la desunión de las masas campesinas, fortaleciendo la influencia del Estado sobre ellas. Concomitantemente, el gobierno de Calles fomentó el desarrollo agrícola —sobre todo en el norte de México— creando un banco de crédito agrario y construyendo sistemas de irrigación, carreteras y escuelas rurales, lo que contribuyó a centralizar aún más el poder gobernante sobre las élites y las masas agrarias.⁶⁴

Hasta entonces, pues, el régimen de Calles realizó considerables progresos hacia la consolidación del nuevo Estado, pese a la persistencia de presiones centrífugas. El gobierno transformó a ciertas facciones populares —de las cuales la CROM era la más importante— en baluartes aún más fuertes contra los rivales militares y civiles. Creó un ejército más profesionalizado y se granjeó la lealtad de la burocracia civil. Además, actuó vigorosa pero pragmáticamente para supeditar de manera más estrecha a los empresarios extranjeros y nacionales a la autoridad política central.

Sin embargo, la posición del Estado distaba mucho de estar plenamente institucionalizada. En realidad, el personalismo seguía siendo una característica dominante de la política mexicana. Así, por ejemplo, los dirigentes de la CROM eran políticamente leales a Calles, no al Estado como institución. Los dirigentes del PNA y la mayor parte de las élites militares eran fieles a Obregón y sólo el respaldo de éste a Calles los hacía apoyar a la actual administración. Los jefes regionales más fuertes, sin embargo, conservaron una considerable autonomía política.⁶⁵ Esta situación marcaba los límites del progreso en la construcción del Estado a esta sazón.

⁶⁴ Wilkie, *Mexican Revolution*, 188; J. Meyer, *La Revolución*, 218-19; Warman, *Y venimos a contradecir*, 158-64; Enrique Krauze, *Historia de la Revolución, periodo 1924-1928: la reconstrucción económica*, con la colaboración de Jean Meyer y Cayetano Reyes, El Colegio de México, México, 1977, 23, 156-57, 162-65.

⁶⁵ Véase p. ej., Ernest Gruening, *Mexico and its Heritage*, The Century Co., Nueva York, 1928, 481-93; Jean Meyer, *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1924-1928: Estado y sociedad con Calles*, con la colaboración de Enrique Krauze y Cayetano Reyes, El Colegio de México, México, 1977, 179-86; Heather Fowler Sala-

En efecto, a pesar de su populismo nacionalista, el régimen de Calles seguía dependiendo del gobierno de Estados Unidos para defenderse de los rivales individuales así como de la contrarrevolución. Y lo que buscaba Estados Unidos no era, desde luego, un Estado mexicano nacionalista sino un cliente políticamente estable.⁶⁶

No obstante dichas limitaciones, la política con base en las masas del régimen fortaleció al nuevo Estado contra los adversarios internos y externos. En primer lugar, una estructura del régimen más populista significaba que éste podía recurrir menos, por lo general, a la coerción directa y más a la cooptación para controlar las clases bajas.⁶⁷ En segundo lugar, esta estructura política mejoró la capacidad del Estado de optar por una de dos posibilidades o por ambas: extender su autoridad movilizándolo fuerzas populares aliadas en contra de grupos rivales (por ejemplo, jefes regionales, soliviantadores de masas, élites del antiguo régimen e intereses extranjeros), o bien establecer alianzas tácticas con tales grupos mediante el control de sus organizaciones. Aunadas a las reformas militares y burocráticas, las medidas populistas del gobierno robustecieron su influencia sobre la oposición interna y sostuvieron su capacidad de negociación con los intereses internacionales.

Centralizar la autoridad política también era importante porque permitía al régimen dedicar una mayor parte de los recursos federales al desarrollo económico. A consecuencia de la táctica populista del gobierno, la desaparición de numerosos caudillos y la reorganización del ejército, el gobierno logró reducir en un 13% los gastos militares, cuyo porcentaje en el presupuesto federal bajó al 30%.⁶⁸ Este recorte le permitió asignar una mayor porción de su presupuesto a una necesidad apremiante: la fundación de un banco nacional.⁶⁹ Además, se otorgó mayor importancia a los proyectos de irrigación, y la red de caminos fue ampliada en tanto que se proseguía el proyecto de Obregón de construir escuelas rurales.⁷⁰ Por último, la combinación de una autoridad central más vigorosa, la prosperidad de la industria minera y las medidas de austeridad de Pani ayudaron a eliminar el déficit federal heredado del gobierno de Obregón. De este modo, los dirigentes coadyuvaron a la reconstrucción económica en otra forma, pues sus actos contribuían a restaurar el prestigio del Estado.⁷¹

mini, "Revolutionary Caudillos in the 1920s; Francisco Mugica and Adalberto Tejeda", en Brading (ed.), *Caudillo and Peasant*.

⁶⁶ Smith, *Revolutionary Nationalism*, caps. 8 y 9.

⁶⁷ Una importante excepción fue la rebelión cristera de 1926-1929. Véase L. Meyer, *La Cristiada*.

⁶⁸ Wilkie, *Mexican Revolution*, 102.

⁶⁹ Pani, *La política hacendaria*, 10, 75-81; David H. Shelton, "The Banking System: Money and the Goal of Growth", en Vernon (ed.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, 134-38; Wilkie, *Mexican Revolution*, 147-48.

⁷⁰ John W. F. Dulles, *Yesterday in Mexico: A Chronicle of the Revolution, 1919-1936*, University of Texas Press, Austin, 1961, 290-92; Wilkie, *Mexican Revolution*, 130, 144, 160; Krauze, *Historia: la reconstrucción económica*, caps. 3 y 5

⁷¹ Pani, *La política hacendaria*, 29-30.

A pesar de estos logros institucionales y de desarrollo, el Estado seguía siendo fiscalmente vulnerable, como se evidenció con particular claridad cuando el precio internacional de la plata cayó a mediados de 1927. Además, el gobierno se ajustaba a un conservadurismo financiero, manteniendo el déficit de los gastos en no más del 5% anual. Por consiguiente, el aumento del gasto federal durante el régimen de Calles sólo superó levemente el del producto nacional bruto.⁷² Entretanto, el peso de la deuda exterior se aunó a la rebelión de los cristeros de 1926-1929 y a una sublevación de generales disidentes en 1927, impidiendo dedicarle mayores recursos a la economía de la nación. Así, las condiciones sociopolíticas internas, junto con el carácter exportador y exteriormente dominado de la economía mexicana, obligaron a reducir el gasto federal destinado al desarrollo económico, limitando el éxito de los programas de obras públicas y de creación de un sistema bancario.⁷³

Dichos programas, sin embargo, eran esenciales para la consolidación a largo plazo del nuevo Estado. Como lo señalamos hace un momento, se combinaron eficazmente con una política populista para promover el centralismo político en contra de las tendencias regionalistas. A largo plazo, esta y otras consecuencias de tales proyectos lograron mejorar directa e indirectamente la capacidad del Estado de tomar acciones nacionalistas decisivas. Además de fortalecer en cierta medida la infraestructura económica, dichos programas establecieron la maquinaria burocrática sobre la cual se apoyarían los regímenes ulteriores para seguir promoviendo el desarrollo. Además, los técnicos asociados con este aparato llegaron a desempeñar un papel decisivo en el vigoroso nacionalismo populista que floreció durante la Gran Depresión.⁷⁴ Asimismo, las obras públicas aceleraron el crecimiento de los pequeños industriales y comerciantes que emergieron como una importante fuerza nacionalista durante la década de los años treinta.⁷⁵ Por tanto, de manera tanto intencional como imprevista, las medidas de desarrollo tomadas por el régimen de Calles fueron indispensables para la formación a largo plazo del nuevo Estado; y no debemos olvidar que éstas se basaban en las acciones populistas iniciadas por Obregón y proseguidas por Calles.

Irónicamente, sin embargo, los proyectos de desarrollo aplicados por el gobierno contribuyeron a corto plazo a reducir considerablemente la independencia política del Estado respecto de las clases altas. En efecto, dichos proyectos desempeñaron un importante papel en la transformación de la

⁷² Plutarco Elías Calles, "Informe Presidencial (1927)", en *La Hacienda Pública*; Wilkie, *Mexican Revolution*, 27-28. Véanse también las notas 44 y 57.

⁷³ Calles, "Informe Presidencial (1927)"; Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, 313; Dulles, *Yesterday in Mexico*, 292; Lieuwen, *Mexican Militarism*, 97-99; J. Meyer, *La Cristiada*; Wilkie, *Mexican Revolution*, 102, 108; Krauze, *Historia: la reconstrucción económica*, 47-56, 104-6, 145, 156.

⁷⁴ Wionczek, "Electric Power: The Uneasy Partnership", 40-65.

⁷⁵ *Ibid.*, 45-55; Albert L. Michaels, "The Crisis of Cardenismo", *Journal of Latin American Studies*; 2:1 (1970): 70-71.

élite revolucionaria en un acaudalado grupo de hacendados y de empresarios urbanos. Los intereses políticos y económicos de estos “capitalistas revolucionarios” se confundieron, a su vez, con los intereses de los sobrevivientes del antiguo régimen, los terratenientes, los comerciantes, los banqueros y los industriales. No obstante, algunos funcionarios políticos y militares como Adalberto Tejeda, Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas siguieron emprendiendo acciones reformistas.⁷⁶ Estas últimas indican que la costumbre bien establecida de valerse de la organización estatal tanto para provecho personal como para el desarrollo nacional —en particular cuando este último objetivo coincidía con el interés propio— mantuvo vivo en alguna medida el compromiso con el nacionalismo populista dentro de las altas esferas del gobierno. Sin embargo, el compromiso de los dirigentes gubernamentales con el nacionalismo y las reformas sociales quedó por lo general desvirtuado por su recién adquirida condición social como parte de la élite económica del país.⁷⁷

La colusión entre los dirigentes del Estado y las clases altas era tanto más crítica cuanto que coincidía con graves problemas políticos internos y externos, así como con una depresión de la economía nacional. La rebelión cristera fue muy gravosa militar, política y financieramente para el gobierno.⁷⁸ Y la decisión de Obregón de suceder a Calles en la presidencia no sólo precipitó una sublevación militar en 1927, sino que acrecentó las tensiones entre la CROM y el PNA y, más importante aún, culminó en el asesinato de Obregón en 1928.⁷⁹ Mientras tanto, el ingreso federal disminuyó un 15% entre 1925 y 1928, poniendo en peligro la capacidad del gobierno de cumplir con sus obligaciones respecto de la deuda exterior.⁸⁰ Por último, los conflictos diplomáticos en torno a la legislación petrolera y los disturbios políticos en Nicaragua pusieron a México al borde de una intervención armada por parte del gobierno de Estados Unidos en la primavera de 1927.⁸¹

¿Cuáles fueron las consecuencias políticas de esta coyuntura? El período que va desde mediados de 1927 hasta el final de la presidencia de Calles marcó el acercamiento entre los gobiernos mexicano y estadounidense; de

⁷⁶ Véase, p. ej., Tzvi Medín, *El minimato presidencial: historia política del maximato, 1928-1935*, Ediciones Era, México, 1981, caps. 4, 7; *idem*, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, 5a. ed., Siglo XXI, México, 1977; Heather Fowler Salami, *Agrarian Radicalism in Veracruz, 1920-1938*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1978; Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, 3a. ed., Ediciones Botas, México, 1954; James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX*, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1969, cap. 6.

⁷⁷ Véase p. ej., Córdova, *La ideología*, 30, 376-79.

⁷⁸ J. Meyer, *La Cristiada*.

⁷⁹ Dulles, *Yesterday in Mexico*, caps. 38, 41; Lieuwen, *Mexican Militarism*, 95-99; Carr, “Labour and Politics”, 358-59; Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles*.

⁸⁰ Calculado con datos del *Anuario Estadístico*, 665. Véase también Calles, “Informe Presidencial (1928)”, en *La hacienda pública*; Sterrett y Davis, *Fiscal and Economic Condition*, 104-8; Turlington, *Mexico and Her Foreign Creditors*, 312-5.

⁸¹ L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 257-63.

hecho, las relaciones diplomáticas básicamente cordiales continuaron hasta 1935. El Departamento de Estado norteamericano promovió relaciones más cooperativas a través de su nuevo embajador, Dwight Morrow. Hábil diplomático, Morrow desempeñó un papel clave en la promulgación por parte del régimen mexicano de una legislación petrolera moderada, y también influyó en el acercamiento de la política agraria y financiera de México a los intereses de Estados Unidos.⁸² Pero lo que más contribuyó al éxito de Morrow fue la gravedad de las amenazas que se cernían sobre la supervivencia del nuevo Estado y la implicación de sus dirigentes en el *statu quo* económico. Por estas razones, el régimen de Calles se apartó de su táctica de equilibrar más o menos las medidas nacionalistas y la política de colaboración, alineándose claramente con el capital extranjero. Este cambio reflejaba las limitadas posibilidades de que un Estado tan vulnerable económica y geopolíticamente como México lograra imponer al sistema capitalista mundial medidas, por más mínimas que fueran, que atentaran contra los intereses centrales.

Pero la reconciliación con el gobierno de Estados Unidos no marcó el final de los esfuerzos de los dirigentes mexicanos por centralizar la autoridad política. La discusión anterior ha evidenciado que, a pesar de las diversas limitaciones políticas y económicas, el régimen de Calles logró fortalecer considerablemente el aparato de Estado. En este contexto, podemos advertir que la respuesta de Calles al asesinato de Obregón y la crisis de la sucesión presidencial de 1928 no sólo impidió anular lo realizado hasta entonces sino que fue esencial para la ulterior consolidación del poder estatal.

Calles respondió a la amenaza de rebelión militar en 1928 fundando el Partido Nacional Revolucionario (PNR) al final de su período presidencial. Esta medida respondía directamente al hecho de que, pese a los anteriores logros en institucionalizar el control, la organización estatal seguía siendo dominada internamente por una alianza frágil, personalista, de caudillos y caciques regionales. El establecimiento de un partido central logró integrar dichas camarillas más directamente bajo la autoridad presidencial. De este modo, Calles dio un paso decisivo hacia la estabilización de la política nacional. En efecto, el partido central constituyó para los administradores del Estado una herramienta increíblemente poderosa para proceder al arbitraje, la cooptación y la represión de los intereses político-militares y de clase antagónicos.⁸³ Como las medidas anteriores, sin em-

⁸² Dulles, *Yesterday in Mexico*, 328-31; L. Meyer, *El conflicto petrolero*, 269-79; Smith, *Revolutionary Nationalism*, 255-57, 259-60.

⁸³ Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado de México (1928-1945)*, Siglo XXI, México, 1982, caps. 1, 3; Medín, *El mínimo presidencial*; Córdova, *La clase obrera en la historia de México: en una época de crisis*, Siglo XXI, México, 1980; Lorenzo Meyer, *Historia de la Revolución Mexicana, período 1928-1934: los inicios de la institucionalización. La política del máximo*, con la colaboración de Rafael Segovia y Alejandra Lajous, El Colegio de México, México, 1978.

bargo, las consecuencias a corto y a largo plazo de esta táctica divergieron considerablemente.

Por un lado, Calles intervino a través del PNR y de una serie de presidentes marionetas entre 1928 y 1934 para reducir las reformas sociales y favorecer al capital extranjero a expensas de los empresarios nacionales —esto a pesar del debilitamiento de la influencia económica y política de Estados Unidos sobre México durante la Gran Depresión.⁸⁴ Si bien esta estrategia acrecentó la influencia personal de Calles en aquel momento, sus consecuencias imprevistas acabaron por socavar su posición. Emergieron ciertas facciones del PNR, así como de la burocracia estatal y del ejército, que se comprometieron a renovar y profundizar el nacionalismo populista. Bajo la dirección de Lázaro Cárdenas, estos grupos no sólo encabezaron la coalición que derribó a la camarilla callista, poniendo fin a la llamada dinastía sonoreense, sino que se valieron del aparato creado por Obregón y Calles para emprender el programa más ambicioso de la revolución de reformas sociales y nacionalismo. Este programa resultó en un Estado considerablemente más centralizado,⁸⁵ caracterizado por una capacidad aún mayor de combinar las políticas nacionalista-popular y la de colaboración según las cambiantes condiciones internas y mundiales. Desde el punto de vista del desarrollo desigual del capitalismo a escala transnacional, esta acrecentada capacidad del nuevo Estado era muy importante. Al consolidar las fuerzas capitalistas de México y al reducir considerablemente las posibilidades de una revolución socialista en el futuro de la nación, este Estado altamente centralizado propició que México entrara —junto con un pequeño número de otros países periféricos— en la expansible semiperiferia de la economía política global.⁸⁶

Al final de la presidencia de Calles, pues, el nuevo Estado era todavía resueltamente periférico. Permanecía completamente subordinado a los intereses transnacionales opuestos al nacionalismo populista de México.

⁸⁴ La principal excepción a esta orientación conservadora fue la ola de reforma agraria durante la presidencia interina de Emilio Portes Gil en 1928-1929. Además de las referencias citadas en la nota 83, véase, p. ej., Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles*, caps. 2, 3; Lorenzo Meyer, *Historia de la Revolución Mexicana, período 1928-1934: el conflicto social y los gobiernos del maximato*, El Colegio de México, México, 1978; Wayne A. Cornelius, "Nation Building, Participation, and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cárdenas", en Gabriel Almond *et al.* (eds.), *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies in Political Development*, Little, Brown and Co., Boston, 1973, 401-2, 417-18.

⁸⁵ Véase, p. ej., Medín, *El minimato presidencial*, cap. 7; *idem*, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*; Arnaldo Córdova, *La política de masa del cardenismo*, 2a. ed., Serie Popular Era, México, 1976; Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, caps. 4, 5.

⁸⁶ Véase Evans y Gereffi, "Inversión extranjera y desarrollo dependiente"; Susan Eckstein y Peter Evans, "Revolution as Cataclysm and Coup: Political Transformation and Economic Development in Mexico and Brasil", *Comparative Studies in Sociology*, 1 (1978): 129-56; Wallerstein, "Dependence in an Interdependent World"; Susan Eckstein, "The Impact of Revolution on Social Welfare in Latin America", *Theory and Society*, 11 (1982): 43-94.

Además, si bien la fundación del PNR auguraba reducir drásticamente la independencia de los caudillos y caciques regionales, para 1928 su autonomía tan sólo había sido mitigada pero en absoluto eliminada. Y la lucha cristera era una prueba más de cuán circunscrita era la autoridad efectiva del Estado.

Pero desde la perspectiva del desarrollo de las originales relaciones clases/Estado en el país y de su final ingreso en la creciente semiperiferia, resultó mucho más importante lo que el gobierno de Calles logró *efectivamente* en cuanto a la institucionalización del nuevo Estado. En efecto, al ensanchar las bases sentadas por Obregón, los logros del gobierno en la construcción del Estado propiciaron la ulterior consolidación del nuevo Estado y el ajuste de sus relaciones con el cambiante orden capitalista mundial. Las realizaciones del régimen de Calles, repitémoslo, se arraigaron en la política de populismo táctico de la camarilla sonoreense. Este enfoque permitió al régimen realizar considerables progresos hacia la integración de los divergentes intereses internos y externos bajo la autoridad directa del Estado. Y si bien el aparato de Estado distaba aún de estar plenamente institucionalizado, el gobierno de Calles pudo acrecentar considerablemente los poderes gobernantes del Estado mediante su utilización pragmática del nacionalismo populista y de la política de colaboración.

Conclusión

Después de examinar la formación del nuevo Estado durante los gobiernos de Obregón y Calles, resulta evidente que, dentro del marco de su ambigua visión de un desarrollo capitalista nacional, el pragmatismo político de los sonorenses desempeñó un papel decisivo. Sin embargo, si no hubiera sido por un suceso crítico —el asesinato de Obregón— el partido central nunca habría sido fundado, o al menos no habría asumido la forma particular que tomó.⁸⁷ No obstante, lo que estructuró los papeles del pragmatismo y la casualidad fue la configuración de otras fuerzas locales e internacionales: la movilización insuficiente, la desunión general y la poco desarrollada conciencia de clase de las clases bajas; la desorganización política y la debilidad económica de la burguesía mexicana en su conjunto; la resistencia fragmentada de los caudillos rivales; y las circunstancias, tanto dentro de México como allende sus fronteras, que impidieron a Estados Unidos aprovecharse plenamente de su poder político-militar y económico.

⁸⁷ Acerca de las líneas de continuidad entre las primeras medidas de edificación del Estado tomadas por Obregón y la fundación del partido central por Calles, véase Linda Hall, *Alvaro Obregón: Power and Revolution in Mexico, 1911-1920*, Texas A & M University Press, College Station, 1981, esp. 256-59; y Córdova, *La ideología*.

Para 1928, el desenlace de la revolución mexicana distaba mucho de haberse decidido. Sin embargo, las acciones emprendidas por los sonorenses, que no sólo fortalecieron la organización del Estado sino que inadvertidamente contribuyeron a su propia defunción política, acrecentaron las posibilidades de que México acabara por sumarse a otros pocos países periféricos que lograron alcanzar el estrato intermedio, semiindustrial de la economía política mundial.⁸⁸ Así, tanto directa como indirectamente, las luchas que transformaron al Estado mexicano durante los años veinte contribuyeron a la dinámica en curso y futura del desarrollo desigual del capitalismo a escala trasnacional.

⁸⁸ Una cuestión clave es cómo la dinámica de clase y estatal de aquellos países que avanzaron hacia la semiperiferia pueden haberse interrelacionado con la dinámica de clase y estatal de aquellos países periféricos que se quedan detrás. Este problema dirige la atención a las luchas mediante las cuales el plusvalor es extraído a escala mundial y distribuido no sólo a los Estados y diversas clases de las naciones centrales sino también, en medida más limitada, a algunos de esos intereses en la semiperiferia y la periferia. Véase, p. ej., André Gunder Frank, *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, New York Monthly Review Press, Nueva York, 1979, cap. 7; Richard Tardanico, "The Mexican State and the World Political Economy: The 1920s in Theoretical Perspective" (artículo inédito, 1982); y Walter Goldfrank y Richard Tardanico, "State and Revolution in Peripheral Mexico" (artículo presentado en el 10º Congreso Mundial de Sociología, México, D.F., 16-21 de agosto de 1982).