



EL COLEGIO  
DE MÉXICO

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ESTADO NACIONAL Y FEDERALISMO EN  
MÉXICO

Tesis que presenta

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Para optar por el TÍTULO de

LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

Director de tesis:

DR. MAURICIO MERINO HUERTA

A los cuatro magníficos, de los que he aprendido todo: Alberto Arnaut, Francisco Gil-Villegas, Rogelio Hernández y Mauricio Merino.

## *Los reos del fuego eterno II*

En noviembre de 2011, el profesor Humberto Garza me invitó a colaborar con un pequeño texto en el volumen titulado *El Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: 50 años de investigación y docencia* (México, El Colegio de México, 2012). Yo desconocía todo acerca del libro y como las indicaciones que se me dieron fueron claras: debía contar a grandes rasgos la experiencia de mi grupo en El Colegio, me limité a hacer eso. Intitulé ese documento “Los reos del fuego eterno”, como un pequeño homenaje al equipo de fútbol que unió a la generación en torno de las siempre amenas instalaciones de la plancha de cemento que hace las veces de infraestructura deportiva en El Colegio. Sobra recordar que ese equipo tuvo como distintivo el color rosa mexicano. Y de ese color poco discreto fueron las camisetas que se imprimieron.

Hay poco que agregar a esa reflexión que, según el profesor Gil, “levantó algunas cejas” por su título, frase tomada, como todos sabemos, de entre las varias celebérrimas que tiene el propio profesor Gil-Villegas. De los faltantes que debo subsanar, el primero y más importante es agradecer a los trece amigos que me acompañaron hasta el final: Jorge Zendejas, Luis Madrid, Miguel Berber, Ale Dorado, Ame Vera, David Maravilla, Fidel Mondragón, Lídice Rocha, Alejandro Morales, Fernanda Rivera, Humaya Hernández, Juan Pablo Bolaños y Mary Vela. Saben que les tengo gran afecto.

Otra omisión que es urgente corregir es agradecer a Miguel Berber y a todos los que, junto con él, hicieron posible que cuatro años después de haber llegado al Colegio sea ‘Senador’ y no el de pila el nombre que se asocie con mi cara. Francamente, es un apodo magnífico.

De veras, gracias.

Después de cuatro años de tratar el federalismo, finalmente decidí que debía ser el tema de mi tesis. La idea surgió desde el segundo año de mi estancia en El Colegio de México. Debo confesar que me metí al federalismo porque no me gustaba ningún otro tema relacionado con la Administración Pública. Y doña Maricarmen Pardo aceptó que mi trabajo de investigación para su materia fuera sobre gobernadores. De manera que ella, como nadie más, es culpable de que le haya tomado predilección al tema.

Luego vinieron más trabajos que me permitieron ir delineando la tesis y abundando en ella. Varios titubeos intelectuales, frecuentes, tambalearon al federalismo de mis afectos temáticos, hasta que el sexto semestre y una clase en particular —la del profesor Merino— lo afirmaron. Y he aquí el fruto de esa predilección.

Para empezar debo agradecer a mi familia. A mis papás, que me han dado todo y que me enseñaron para la vida. A Édgar, Perla y Emiliano, que me han ofrecido todo cuanto han podido. A mis padrinos, que me trajeron a esta predilección por la política. Y a Montserrat e Imelda, que son como mis hermanas.

Creo necesario también agradecer, tanto como puedo, a mis maestros, que contribuyeron a formarme desde que llegué a este Colegio:

A la profesora Martha Elena Venier, quien intentó —y espero que haya logrado— hacerme dejar de escribir como burócrata. Ojalá no la defraude demasiado en esta tesis.

Al profesor Alberto Arnaut, por enseñarme tanto, por su amistad y su confianza invaluable. Y por inculcarme la fe en el siglo XIX como campo fértil para hallar explicaciones de nuestra realidad y de nuestro pasado cercano.

Al profesor Francisco Gil-Villegas, paisano veracruzano que me ha distinguido con su amistad y que me enseñó a ser realista político.

A don Rogelio Hernández, por tantas horas de plática y reflexión, siempre con la más noble intención de exégeta y con una bonhomía, amistad y confianza que no merezco.

Al profesor Mauricio Merino, mentor del que nunca dejaré de aprender, por devolverme el entusiasmo por el federalismo y por la Administración Pública, por confiar en mí más que yo mismo, por seguir educándome, pero, ante todo, por su amistad que me honra.

A los profesores Fernando Escalante Gonzalbo, Mario Ojeda Gómez y Reynaldo Ortega Ortiz, por sus consejos cuando este barco aún no dejaba el puerto.

A los profesores, a quienes considero amigos, Carlos Alba y Gustavo Vega, por la confianza, el apoyo absoluto y la amistad con que me distinguen.

A doña Maricarmen Pardo y al profesor Humberto Garza, por sus consejos para la vida y su apoyo incondicional.

Al profesor Lorenzo Meyer, por enseñarme, entre otras cosas, esa máxima que es para la vida: “uno no dice que la burra es parda si no tiene los pelos en la mano”.

Al profesor Jean-François Prud’homme, por apoyarme hasta en lo imposible.

A las profesoras Fernanda Somuano, Laura Flamand, Ana Covarrubias, Isabelle Rousseau, Celia Toro y Marta Tawil, que me han ofrecido apoyo, confianza y amistad, además de consejos.

A mis maestras, siempre comprensivas: Barbara Crow de Toledo, Geraldine Gerling, Beatriz Buzo, Rosario Faraudo y Tammy Manion.

Por supuesto, ninguno de ellos, a quienes debo demasiado, es responsable de alguna barbaridad contenida en el documento.

También debo una mención a la gente que, dentro del Colegio, me ofreció apoyo y amistad:

A mis amigos becarios: Jaime, Liz, José Luis, Rafa, Ale y Natalia por su apoyo moral y por aguantar mis martirologios frecuentes durante 2012.

A mis queridas secretarias, a quienes tanto debo: Paty Soto, Angie Chávez, Rosi Colín, doña Gloria Sánchez, Betty García, Érika Leyva, María Isabel López, Esther Correa, Elia Aguilar, Norma Zepeda (QEPD) y Mary Paz Díaz.

También gracias a mi familia adoptiva: María Luisa, Mercedes, Rodrigo (Ruqui), Rainer y mi tía Marta.

Y a mi querida becaria, Cristina Santoyo, a quien le debo lo mismo que Augías a Hércules, por su apoyo en esta tesis.

A Pablo Andrade, Benazir Flores, José Luis Dorado, Dani Coyotzi, Kenji Salazar, Mónica Martínez, Marcela Valdivia, César Martínez, Luis Rodríguez Aquino, Esteban Olhovich y Daniel Cortés.

Y a El Colegio de México, que me ha dado de más y es la Casa que siento mía.

## ÍNDICE

|   | PÁGINA |
|---|--------|
| Introducción  | 1      |
| 1. Albores del federalismo y del Estado                       | 15     |
| 2. El Estado en ciernes                                       | 45     |
| 3. La supresión del federalismo                               | 65     |
| 4. La centralización porfirista y los gobernadores            | 91     |
| 5. Las instituciones del Estado y la centralización del poder | 126    |
| 6. Apuntes finales  | 137    |
| Bibliografía  | 144    |

## INTRODUCCIÓN

La sustancia de esta tesis abarca de tres fuentes: el Estado, el federalismo y los gobernadores. La historia que cuenta, el análisis que propone, se detiene en un tema: el proceso de construcción del Estado en México. Subsidiarios de este amplio tema son los otros dos.

El proceso de construcción estatal en México sucedió en el siglo XIX. Se intersecta con el federalismo en la primera mitad del siglo. La hechura constitucional de México previó la existencia de un federalismo que, como se reconoce, es un régimen de organización estatal. El gran problema fue que en México no había Estado. Ergo, tampoco podía existir el federalismo a plenitud. De suerte tal que la primera mitad del siglo fue una sucesión de desencantos y conflictos internos, aderezada con las complicaciones que acarrearón los enfrentamientos con otros países.

Hay que detenerse a puntualizar que la dificultad para construir el Estado fue de la mano con la dificultad del federalismo para existir. Contrario a la tan usada premisa de que el federalismo mexicano fue una copia del norteamericano, la realidad es lapidaria. Las diferencias regionales, económicas y de intereses políticos, surgieron mucho antes de la independencia nacional. El modelo de funcionamiento descentralizado de la última parte de la dominación española, favoreció la existencia de esas diferencias y el surgimiento de élites políticas que las potenciaron. En ese orden de cosas, una vez llegada la independencia, el federalismo era una consecuencia natural. El problema es que el mexicano fue un caso *sui generis*, pues ese federalismo primigenio no organizó un Estado, por lo tanto, se limitó a formalizar comportamientos políticos tradicionales. Y de esa vorágine surgió un gobierno nacional que nunca consiguió fortalecerse, como el régimen federal lo necesitaba.

Posterior a este momento histórico nada fácil, la segunda mitad del siglo XIX reprodujo la ola de fracasos políticos. Con un Estado que no era ni proyecto y un federalismo que más bien formalizaba constitucionalmente una realidad política feudalista, con cacicazgos individuales igual o más poderosos que el gobierno pretendidamente nacional.

El liberalismo mexicano no sólo fue un hito en términos históricos. Este análisis busca mostrar que lo fue también en términos de Ciencia Política y no se diga ya de Administración Pública. Como en un continuo que cambió de súbito, México pasó de un caos organizado, en la primera mitad del siglo, a la pretensión de imponer un marco legal avanzado —el de 1857. Con el inconveniente de que esa Carta Magna buscaba, al igual que el federalismo, organizar un Estado inexistente.

Así, el liberalismo gobernante propuso una Carta Magna, pero no fue indiferente a la realidad. Asumiendo el hecho de que no había Estado, se generó una propuesta para construirlo. Ese proyecto liberal se constituiría en la hoja de ruta para la construcción del Estado nacional. La implementación del proyecto no implicó sencillez. El análisis de los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada muestra que llevar adelante ese proyecto requería no sólo de mantenerse en la tibieza del limbo entre el respeto sacramental a la constitución y el respeto a una legalidad alterna, más bien autoritaria, sino también que era necesario que el proceso de centralización del poder debía profundizarse mediante métodos autoritarios. Eso sucedió en la dictadura de Porfirio Díaz.

En efecto, el Estado mexicano surgió en la dictadura de Díaz. Se fortaleció y se consolidó. Y para que todo eso sucediera, fue necesario usar medios autoritarios para centralizar el poder. También fue necesario llenar la estructura del Estado con un

aparato político de funcionamiento jerárquico y centralizado. Los gobernadores se convirtieron en piezas fundamentales de un ajedrez que manipulaba Porfirio Díaz.

La estrecha relación que el inexistente Estado y el disfuncional federalismo habían tenido hasta ese momento en la política mexicana, se prolongó. El hecho es que el federalismo fue el más importante de los costos que hubo que pagar para que de la centralización del poder surgiera el Estado. La estructura del sistema político que diseñó Porfirio Díaz convirtió a los gobernadores en piezas importantes para su funcionamiento, pero eso no quiere decir que el federalismo se haya mantenido. Al margen de la política, el ejercicio de las funciones gubernativas fue centralizado totalmente. Es decir, fuera de asuntos de orden político —importantes, sin duda—, los gobernadores no eran necesarios. Así culminó el siglo la estrecha relación entre el federalismo y el Estado, teniendo que suprimirse uno para el nacimiento del otro.

De manera que el final del proceso de construcción del Estado, de sus instituciones y de la centralización del poder sucedió, para desgracia del país, en una dictadura. Eso sí, con base en el proyecto liberal. Y ese pecado original de haber surgido en un momento autoritario, provocó que el Estado mexicano surgiera sobre una serie de acuerdos y coaliciones que, si bien, le dieron fortaleza y predominio sobre todo el territorio, cuando ese estado de cosas dejó de existir —con la caída de Díaz—, el Estado se vació de contenido y fue necesario reconstruirlo. Sin embargo, la labor de reconstrucción que hizo la generación de la Revolución mexicana, no fue ya tan complicada ni tardada, pues el Estado ya existía.

De primeras, la impresión que esta historia ofrece al lector es cruel: el Estado mexicano surgió con un sello autoritario. A partir de la Revolución, el nuevo Estado también reprodujo mecanismos autoritarios de centralización del poder. Y también suprimió el federalismo.

De segundas, lo que es posible extraer de la discusión que ofrezco en esta tesis es una idea general sobre el Estado en México, en sus distintas etapas: se ha organizado de manera centralizada y con apoyo de medios autoritarios. Eso lleva a una idea sobre el federalismo. El régimen federal no ha fracasado en México. Llanamente, el país ha vivido dos momentos que han imposibilitado que el federalismo muestre lo bien que puede funcionar: primero, el que abarcó la mayor parte del siglo XIX, marcado por la inexistencia del Estado y el uso discursivo del federalismo para legitimar un sistema caciquil, y; segundo, una vez construido el Estado, éste ha permanecido bajo regímenes autoritarios, primero el de Díaz, luego el del partido de la Revolución. Así pues, el momento actual en México es el primero en el que los mecanismos de coordinación y cooperación, esenciales del régimen federal, tienen oportunidad de ponerse en práctica. La oportunidad de este tema de investigación tiene que ver con esto. Viene bien observar los orígenes autoritarios del Estado, sus condiciones originales, y la trayectoria política necesaria para crearlo, no para abundar sobre él, sino para tener en cuenta la relegación del federalismo. Este análisis propone ideas sobre lo sucedido en el siglo XIX, buscando evidenciar por qué no es adecuado volver a tiempos que ya pasaron y por qué es necesario voltear hacia el régimen federal y echar mano de él como herramienta política en toda su utilidad, ahora que el pluralismo político ha destruido los medios de centralización autoritaria del poder.

#### *La relación entre el Estado y el federalismo*

La narrativa de esta tesis tiene dos partes. La primera, los desencantos: inexistencia del Estado y disfunciones del federalismo. La segunda, la centralización autoritaria, construcción y fortalecimiento del Estado. Es necesario caracterizar ambas partes en términos históricos.

La primera parte transcurre en la primera mitad del siglo XIX y hasta la restauración de la República. Esta primera parte, a la que corresponden los capítulos 1 y 2, se ocupa de la historia de los fracasos políticos y de la debilidad de los gobiernos nacionales, de la disfuncionalidad del federalismo y de la inexistencia del Estado. El análisis abunda en el surgimiento de cacicazgos en diversas regiones del país y de la fortaleza que lograron, incluso algunos trascendiendo su influencia mucho más allá de su época de apogeo. En esta primera parte es relevante destacar como el país fue paulatinamente dando tumbos entre fracasos políticos, sin la existencia siquiera de un proyecto nacional. Pero también debe destacarse que, de esos fracasos, el más visible fue el del federalismo. Pues aquello se limitó a ser un régimen federal que no organizó, simplemente legitimó un estado de cosas previo. A partir de eso, las dinámicas políticas regionales, con sus liderazgos, perpetuaron su poder y prolongaron la situación de debilidad del gobierno federal.

En el capítulo 1, “Albores del federalismo y el Estado”, se ofrece una caracterización de la vida política del país en la primera mitad del siglo XIX. Se recupera evidencia para sostener el origen hispánico del regionalismo en el México independiente, que después sería la base discursiva para el federalismo. Sobre todo, se analizan comportamientos de las élites políticas estatales, teniendo en cuenta trayectorias políticas de largo plazo, para establecer la idea de que las regiones, en ese momento, fueron espacios de poder muy importantes. Asimismo, se tienen en cuenta liderazgos regionales que permanecieron en posiciones de poder, ya en el ámbito local, ya en el nacional.

En el capítulo 2, “El Estado en ciernes”, se analiza el proyecto de Estado de los liberales mexicanos, así como se identifican las áreas primordiales e instituciones específicas que ese proyecto previó para construir un Estado fuerte. Además, se abunda

en los gobiernos de Juárez y Lerdo, para caracterizar sus intentos de centralizar el poder y la oposición que enfrentaron de parte de los gobernadores.

El objetivo principal de estos dos capítulos es mostrar el difícil proceso del Estado en México desde la independencia hasta la República Restaurada. Primordialmente, señalar características de los cacicazgos regionales para poder caracterizar a los gobernadores en sus comportamientos. Asimismo, analizar el surgimiento y consolidación de élites políticas estatales.

Como resultado de la lectura de estos dos apartados, el observador podrá desentrañar por qué, a pesar de los esfuerzos, los gobiernos de Juárez y Lerdo no consiguieron cumplir a plenitud el proyecto nacional del liberalismo. Es decir, no consiguieron centralizar el poder ni construir el Estado nacional. Fueron varios los problemas que enfrentaron, a saber: inercias políticas en el comportamiento de los gobernadores-caciques —derivadas de cierta experiencia institucional, si cabe la expresión—, la fortaleza de los espacios de poder regionales, la existencia de caciques —que no necesariamente eran gobernadores— más poderosos que el presidente y el hecho de que el federalismo únicamente fuera usado para legitimar la debilidad del gobierno nacional y la fuerza de los estatales.

La segunda parte de la tesis, los capítulos 3, 4 y 5, se ocupa no sólo de redondear la historia del proceso de construcción del Estado en México. El principal foco de atención en este segundo apartado es el la centralización del poder, los mecanismos jerárquicos y autoritarios sobre los que se montó el Estado, la creación del aparato político que dio sustancia al Estado y en el que los gobernadores fueron piezas relevantes, y, finalmente, la creación de instituciones centralizadas que no limitaron la centralización a lo político, sino también a lo administrativo, a la labor gubernativa.

El capítulo 3, “La supresión del federalismo”, teniendo como base el anterior que abundó en la República Restaurada, analiza el proceso paulatino de centralización del poder que llevo a cabo Porfirio Díaz, ofreciendo una caracterización de la estructura política sobre la que se montó el régimen autoritario de Díaz en sus albores, la cual sería base también para concluir la construcción del Estado y su fortalecimiento.

El capítulo 4, “La centralización porfirista y los gobernadores”, hace un análisis que busca ser profundo del funcionamiento del aparato político jerárquico que diseñó Díaz para mantener centralizada la toma de decisiones políticas. En ese esquema, los gobernadores fueron piezas esenciales y su comportamiento es digno de análisis. En este capítulo se detallan algunos tipos de élites políticas y la forma en que la rotación de individuos en las gubernaturas dependía primordialmente del presidente. Así, el lector podrá enterarse de la manera en que funcionó el sistema político mexicano en el Porfiriato, además de tener a la mano un análisis de élites, de liderazgos estatales en México y de comportamientos políticos tradicionales. Todo ello, con el fin de entender la importancia de los actores regionales en la centralización del poder en el gobierno nacional, con el fin último de terminar el proceso de construcción del Estado y de fortalecer su autoridad.

El capítulo 5, “Las instituciones del Estado y la centralización del poder”, para complementar el análisis de los capítulos anteriores, se profundiza en las instituciones del Estado que, sobre la marcha, construyó y fortaleció el gobierno de Porfirio Díaz, a partir de la centralización del poder. Este capítulo ahonda en la centralización administrativa, la de la labor gubernativa, es decir, en la preeminencia del gobierno nacional sobre todos los órdenes de la vida gubernamental y administrativa en todo el país. Al margen del aparato político que se ha detallado en los capítulos anteriores, este quinto apartado fortalece el argumento de que, aparte de su participación política como

correas de transmisión dependientes del Ejecutivo federal, los gobernadores no tenían mayor importancia en el ámbito administrativo. Fue este campo, precisamente, a partir del cual el Estado logró no sólo consolidarse institucionalmente, sino encaminarse al desarrollo económico.

Insisto sobre el punto, los gobernadores se convirtieron en piezas esenciales y poderosas del régimen porfirista, pero ese régimen era centralizado y jerárquico. De esa manera, la supervivencia de los gobernadores en sus cargos estaba mediada por el control que tuvieran de sus territorios, en términos de estabilidad política, y por la lealtad que ofrecieran al presidente, no desafiando su autoridad en el ámbito nacional.

Sin embargo, la discusión que subyace en el cuerpo de la tesis tiene que ver con el proceso de construcción estatal. Como he dicho, ese proceso en el siglo XIX mexicano tuvo estrecha relación con el federalismo, al punto de convertirse en dicotómicos, lo cual no quiere decir que se desarrollaran y pervivieran juntos, sino que no se separaron. Puntualizo mi hipótesis: el bagaje histórico y político de México en el siglo XIX hicieron una dualidad inseparable al Estado y al federalismo. Así, cuando fue necesario construir el Estado nacional y sus instituciones, dada la experiencia histórica de fracasos, la única forma de lograrlo fue centralizar el poder autoritariamente teniendo para ello que generar un aparato político jerárquico y una administración pública centralizada, pagando varios costos por todo ello, el más importante: el federalismo.

#### *Apuntes sobre el federalismo*

Los estudios que han hablado del federalismo son muchos, en la Ciencia Política. En México, un ejemplo que no ha sido apreciado con suficiencia como teórico político es Emilio Rabasa, en su obra *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización*

*política de México*,<sup>1</sup> documento fundamental para entender la trayectoria histórica del siglo XIX mexicano, pero también rico desde una perspectiva de análisis político, pues evidencia las claves del siglo y propone hipótesis acerca del federalismo y de la construcción del Estado.

Son varios los problemas que surgen de analizar el papel de los gobernadores en el federalismo mexicano durante el Porfiriato. Los elementos a discutir durante la investigación serán los siguientes: la concepción de federación antes de 1876 en México, el papel de los gobernadores en el período anterior al Porfiriato, el papel del gobierno federal y el federalismo, el Estado mexicano y el proyecto centralizador. A partir de ellos, surge también una necesidad de encontrar sustento teórico para la argumentación.

#### *El federalismo y la construcción del Estado*

Para definir al federalismo es necesario observarlo en sus diversos aspectos, como concepto político. La definición que uso en este trabajo es la que entiende al federalismo como un régimen integrado por unidades autónomas, con plenas facultades de gobierno interior, poderes residuales, unidas por un proyecto nacional común y con el derecho de oponerse al gobierno central. Son varios los estudiosos que han aportado a esta definición. Por un lado, Mauricio Merino pone énfasis, en su caracterización del federalismo, en la idea de los poderes residuales, es decir, en que las facultades de cada uno de los órdenes de gobierno que existen en un régimen federal están delimitadas, de manera que se eviten las disputas por el ejercicio de la autoridad. En otro sentido, varios teóricos son los que caracterizan al federalismo como un arreglo de unidades estatales que acuerdan unirse en una federación, teniendo para ello fines diversos, por ejemplo, la

---

<sup>1</sup> México, Revista de Revistas, 1912.

defensa común de amenazas externas.<sup>2</sup> Para los fines de esta investigación, esta definición es útil porque evidencia la supresión del federalismo en México en el Porfiriato, y su conversión en un centralismo *de facto*.

Hay tres elementos esenciales para definir al federalismo. Son una suerte de basamentos en los que se finca cualquier régimen federal, a saber: la división del gobierno en niveles (al menos dos), la separación de funciones entre esos niveles de gobierno y la autonomía para ejercer esas funciones en su ámbito de ejercicio. Sin embargo, de estos tres elementos, el que subyace por importancia es la autonomía, que es transversal a los otros dos, pues de ella parte la división de funciones y la separación en el ejercicio de éstas.<sup>3</sup> Lo que se discute en el cuerpo de la tesis es que la autonomía dejó de existir, con ella el federalismo, pero que, en retribución, por decirlo de alguna manera, surgió el Estado mexicano, sobre una base centralizada, jerárquica y autoritaria.

De esa forma, al federalismo hay que entenderlo como una forma de organización en la que las unidades miembros y el gobierno federal tienen libertad en ciertas áreas sobre las que toman decisiones finales, sin que éstas sean impugnadas por otro de los niveles o ámbitos de gobierno. La existencia de dos órdenes gubernamentales es básica para que un federalismo se defina: uno nacional y otro estatal, que actúan con autonomía y cuyas jurisdicciones abarcan a los mismos territorios y a las mismas personas, es decir, que ambas esferas coexistan en un sistema de concurrencias en el que hay superposición de jurisdicciones.<sup>4</sup>

Las causas que algunos teóricos han señalado como los orígenes del acuerdo federal son tres: diferencias de carácter cultural, interés por fortalecer la defensa hacia fuera y la existencia de una tradición de gobierno descentralizado.

---

<sup>2</sup>M. Merino Huerta, "Federalismo y política subnacional", México, VI Congreso de la Red IGLOM, 2009, p. 1, [ponencia]. En adelante *ponencia*.

<sup>3</sup>Maxwell A. Cameron y Tullia G. Falleti, "Federalism and the subnational separation of powers", *Publius*, vol. 35, no. 2, 2005, p. 246.

<sup>4</sup>V. Ostrom, art. cit., p. 204.

Con respecto al tercero de los orígenes que se han planteado para el federalismo, la tradición de gobierno descentralizado, Nettie Lee Benson ha discutido con amplitud el tema, centrandlo su análisis en las instituciones constitucionales españolas (la diputación provincial y los ayuntamientos constitucionales) como precursores de un comportamiento gubernamental descentralizado en México.

En algunos casos, como la evidencia empírica lo señala, un régimen federal puede surgir con base en una sola de las tres causas enumeradas, en otros, pueden combinarse las tres para el surgimiento de una federación. La argumentación que se ofrece en los apartados siguientes intentará afirmar que en México, si bien los tres elementos fueron fundamentales para el surgimiento de la federación, la importancia de los últimos dos fue grande.

### *El federalismo constitucional*

Dentro de la discusión académica sobre el federalismo se ha discutido ampliamente sobre la naturaleza contractual de éste y la forma en que se intenta sostener ese contrato o acuerdo con su inclusión en el texto constitucional. El problema principal que los estudiosos del federalismo han discutido es la realidad de éste, diferenciada de las bases constitucionales. Esta disyuntiva a más de ser discusión de Ciencia Política, es una discusión constitucional, acerca de la fortaleza de las normas constitucionales y de la seguridad para la permanencia en el tiempo que ofrecen o pueden ofrecer a los regímenes federales. Dada la debilidad de las leyes constitucionales en la mayoría de los países federalistas, el federalismo, en un punto de la historia, ha señalado Riker, se convirtió en una ficción que sólo existe en términos reales en el texto constitucional de aquellos países que así se organizaron.

Riker ofrece una caracterización de las constituciones federales. Según él, “una constitución es federal, si (1) dos niveles de gobierno tienen jurisdicción sobre el mismo territorio y la misma población, (2) cada nivel tiene, al menos, un área de acción en la que es autónomo, (3) existe alguna garantía, aunque sea meramente normativa, en el texto constitucional, para la autoridad autónoma de cada nivel de gobierno en su propia esfera”.<sup>5</sup> El problema con el tercer punto, en el que abunda el propio autor, es que las garantías constitucionales no necesariamente son garantías como tales, pues es posible que la constitución vigente se convierta en una suerte de documento legitimador de un régimen autoritario, usándolo en términos puramente retóricos.<sup>6</sup> Esta discusión viene bien para el caso analizado en esta tesis, pues, como dice Rabasa, la Constitución de 1857 se convirtió en una suerte de símbolo, con características intrínsecas que la sostenían como ley, bastante más allá de su virtud meramente simbólica. Es decir, al no haber habido espacio para su aplicación, de poco servía como garante normativo del federalismo.<sup>7</sup> Como todos los conceptos en política, el federalismo corre el riesgo de ser una ficción puramente normativa. Para el caso que analizo aquí, el problema es que, el federalismo no nada más se convirtió en ficción, junto con la mayoría de los preceptos constitucionales en el Porfiriato, sino que sirvió además para “adornar” la retórica autoritaria de un régimen dictatorial. Este es un elemento que Riker trata con preocupación, señalando que es posible una relación perversa entre el federalismo y alguna tiranía, en la que ésta utilice en términos retóricos a un régimen federal para contrarrestar las críticas por prácticas autoritarias.<sup>8</sup> La perspectiva de Riker acerca del federalismo constitucional puede concretarse en dos líneas muy claras. Primero, el federalismo puede convertirse en una ficción una vez que la propia constitución se

---

<sup>5</sup>V. Ostrom, art. cit., p. 202.

<sup>6</sup>*Ibid.*, p. 203.

<sup>7</sup>E. Rabasa, *op. cit.*, p. 93.

<sup>8</sup>*Loc. cit.* y Jan Erk, “Does federalism really matter?”, *Comparative Politics*, vol. 39, no. 1, 2006, p. 103.

convierta en una ficción y se la acate pero no se la cumpla, como sucedió en el Porfiriato en México. Segundo, en cuanto un régimen tenga suficiente fuerza para imponer un autoritarismo y abolir la constitución, también la institucionalidad que ella haya creado se terminará y, por ende, el federalismo.

Ostrom objeta la concepción de Riker acerca de que un federalismo no tiene garantías suficientes para su mantenimiento y se opone a sus líneas para definir el federalismo pues las considera demasiado débiles, es decir, sostiene que el federalismo va más allá del mero texto constitucional; necesita más que eso para existir. Señala que la autonomía de las esferas de acción, que Riker arguye como necesaria para el funcionamiento y existencia del federalismo, es un criterio débil pues sólo lo sustenta en argumentaciones constitucionales. Ostrom señala que de ese modo pueden caber en la clasificación casos de regímenes de carácter centralizado que no son en realidad federalismos. Al respecto, las consideraciones que ha hecho Merino van más allá de la argumentación puramente constitucional, pues la autonomía para darse su régimen interior ofrece a las entidades una gama amplia de posibilidades para diferenciar sus políticas públicas de las de la federación. El autor prefiere incluir el elemento de control democrático al federalismo, en un modelo en que los mecanismos democráticos puedan definir y guiar la acción de las instancias gubernamentales, pues, en caso de que eso no sucediera, el federalismo sería bastante difícil de distinguir del feudalismo. También Merino ha discutido acerca de eso y, retomando su argumentación, considero que la de Ostrom es una idea esencial, pero que adolece de cierta confusión pues en este punto la democracia no tiene mucho que ver. Lo fundamental para evitar que el federalismo se convierta en feudalismo es construir mecanismos de cooperación horizontal e instancias de coordinación, además de definir los espacios de autonomía y esferas de competencia de cada ámbito de gobierno. Todo eso se asegura por dos vías: la constitucional y la de

la institucionalización de prácticas gubernamentales que, al parecer, es la más efectiva de las dos, pues conlleva todo un bagaje práctico.<sup>9</sup>

### *La realidad funcional de los federalismos*

Como se ha señalado arriba, mucho distan las definiciones teóricas o típicas ideales del federalismo sus garantías y de la forma en que se desempeña en la realidad y en que se mantiene como régimen de organización política de ciertos países. Entre las varias críticas que hizo Riker al funcionamiento real de los regímenes considerados como federales, está la que señala que el federalismo no incide realmente en la forma en que los ciudadanos son gobernados.<sup>10</sup>

Ahora, para ofrecer una idea contrastante con Riker, hay que decir que si bien las garantías constitucionales deben ser uno de los dos basamentos del federalismo, el segundo, se ha dicho ya, debe ser la institucionalización de las prácticas gubernamentales, es decir, es un aspecto que depende del federalismo en ejercicio.

Y la práctica del federalismo en México nunca ha sido perfecta, decantándose mayormente en dos vertientes: o la centralización o la “feudalización”; extremos del régimen que pueden significar su destrucción. Según Wilson, un gobierno que paulatinamente se ha centralizado, como el federalismo en Estados Unidos, llega a ser más simple y unitario en la toma de decisiones. Considera que un gobierno responsable y con autoridad lo llega a ser mediante una unificación de esa autoridad. Mientras el poder esté más dividido, es menos fuerte.<sup>11</sup> Esta justificación, sin embargo, podría ser suficiente para objetivos muy dispares, pues como argumentación sirve para explicar la búsqueda de eficiencia gubernamental, aunque detrás de ella se esconda el autoritarismo de un régimen dictatorial poco ocupado en sostener el federalismo —como el de Díaz.

---

<sup>9</sup>V. Ostrom, art. cit., p. 205.

<sup>10</sup>*Ibid.*, p. 198.

<sup>11</sup>*Ibid.*, p. 199.

## CAPÍTULO 1

### ALBORES DEL FEDERALISMO Y EL ESTADO

El federalismo mexicano ni necesaria ni totalmente tuvo al norteamericano como antecedente y tampoco logró un momento estable en el que la unidad fuera reconocida, sino hasta después de 1847. Hubo en México una tradición previa al federalismo que surgió a partir de los procesos de descentralización que se institucionalizaron en el país con la Constitución de 1812, mediante la creación de las diputaciones provinciales. A pesar que Reyes Heróles reconoce la influencia de Hamilton en la configuración del federalismo mexicano, señala que los federalistas en México la usaron ambiguamente pues buscaron defender o restaurar las facultades de los estados miembros, contraponiendo los pequeños intereses a los grandes, cambiando diametralmente la concepción de Hamilton.<sup>12</sup>

A partir de esos antecedentes, sobre el siglo, se configuró un federalismo *a la mexicana* que nunca llegaría a consolidarse pues, contrario a lo que en la práctica sucedió en ese período, si bien la posibilidad de enfrentamiento y disenso de las unidades miembros es una característica importante del federalismo, la sola existencia de ésta no asegura ni la existencia del régimen federal, ni su adecuado funcionamiento. Así, el desorden político que primó en la mayor parte del siglo en México tuvo estrecha relación con el mal funcionamiento del federalismo y con la inexistencia de instituciones; la inexistencia de Estado.

---

<sup>12</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. III. Integración de las ideas*, México, FCE, 1988, p. 343. La diputación provincial es un antecedente muy claro en el que es posible rastrear los orígenes de lo que destacó Mariano Otero "... y tomando por término de comparación a los Estados Unidos, se nota como un gran triunfo el de que en ellos hubo una época en que la palabra *federalista*, significaba el apego al poder del centro contra las pretensiones de los Estados, mientras entre nosotros significaba lo contrario". *El acuerdo en lo fundamental base de la unidad nacional*, México, PRI, s. f., p. 48.

Así pues, en la defensa que Tadeo Ortiz hizo del federalismo,<sup>13</sup> se apegó a ejemplos europeos y no al norteamericano, detallando el buen funcionamiento de las instituciones de gobierno en Suiza y Holanda. De esa manera, la argumentación se dirige a afirmar que el federalismo era la salida con mayor viabilidad para el país, pues garantizaría el acceso al “fin primordial” que es la seguridad y la protección de las unidades miembro, a cambio de sacrificar una “pequeña parte de su independencia y soberanía, a beneficio y seguridad de todo el cuerpo social”. Por otro lado, garantizaría a las élites nacionales la integridad territorial del país, ofreciendo la mejor oportunidad de mantener unidas a las provincias que, con la efervescencia del movimiento independentista y el surgimiento de las instituciones constitucionales de gobierno, habían comenzado a ejercer una libertad sin precedentes, deshaciéndose de la influencia de un gobierno central, que existió durante el período colonial.<sup>14</sup> Hay que puntualizar que, al compararlo con el ejemplo norteamericano, se evidencia que en México se planteó la organización del régimen federal, sin detenerse en que para que éste funcionara la existencia de un Estado era condición *sine qua non*. De tal suerte que las facciones políticas en México en la mayor parte del siglo XIX se ocuparon de definir el régimen federal o central, sin detenerse en que ambos modelos debían encargarse de organizar a un Estado —que no existía.

En este estado de cosas, la lucha por el federalismo o por el centralismo, que José Ma. Luis Mora definió como “una marcha política de progreso o de retroceso”, concluyó sólo a partir del triunfo de los liberales en la Guerra de Reforma (1857-1861), defendiendo a la Constitución de 1857, en la que el federalismo quedó garantizado

---

<sup>13</sup> Tadeo Ortiz, *México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino, 1832.

<sup>14</sup> J. Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 346.

como el régimen de organización política y territorial que debía primar en México.<sup>15</sup> Y con el proyecto puntual de los liberales de construir el Estado nacional sobre directrices bien delimitadas.

Posterior a la caída de Iturbide los gobiernos provinciales se constituyeron en originadores de una nueva forma de organización estatal: la república federal. El federalismo, en tanto régimen integrado por entidades políticamente autónomas, ofreció a las provincias la oportunidad de garantizar la unidad nacional y la permanencia del país mediante la delegación de ciertas facultades a un gobierno central, coordinador del “proyecto nacional” que, sin embargo, no existió sino hasta el de los liberales que, empero, no se hizo efectivo y no ofreció resultados sino hasta la dictadura de Porfirio Díaz.<sup>16</sup> Los novohispanos de las provincias —las élites— estaban convencidos de que, si se iba a intentar mantener la integridad territorial previa del país, el federalismo era la única forma posible de organizar un territorio que, para finales de 1823, estaba fragmentado en gobiernos provinciales —diputaciones— de regiones “virtualmente” autónomas.<sup>17</sup>

Sólo después de la promulgación de la Constitución de 1824 las provincias se constituyeron en estados federados y cambiaron los gobiernos que les había dado la Constitución de Cádiz por los gobiernos estatales.

Los gobernadores mexicanos surgieron con base en un bagaje institucional previo, en el que la idea de la división de poderes fue fundamental, pues antes, cuando las reformas borbónicas introdujeron la figura de gobernador, se había considerado que

---

<sup>15</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *RMS*, vol. 58, núm. 3, 1996, p. 3.

<sup>16</sup> M. Merino Huerta, *Ponencia*, p. 1.; Edward L. Rubin define al federalismo como “un sistema de organización gubernamental que otorga a las unidades subnacionales el derecho de oponerse al gobierno central”, véase “Puppy federalism and the blessings of America”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 574, 2001, p. 37;

<sup>17</sup> Nettie Lee Benson, “The Plan of Casa Mata”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 25, núm. 1, 1945, pp. 55, y, Jaime E. Rodríguez O. y Virginia Guedea, “La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano”, *Historia Mexicana*, vol. 40, núm. 3, 1991, p. 518.

era la autoridad encargada de tomar y ejecutar decisiones, es decir, “dirigir y administrar”, en el sentido de que los virreyes “sean [*fuera*n] gobernadores de las provincias a su cargo”.

Cuando después de la Constitución de 1824 surge el concepto de gobernador aplicado a aquellos individuos que encabezan el poder Ejecutivo de cada entidad federativa, los atributos constitucionales que se le dan son los de gobernar y mantener el orden, mediante una autoridad individual, única e intransferible.<sup>18</sup> Esas previsiones constitucionales no hicieron más que institucionalizar lo que ya hacían las élites políticas regionales, exactamente igual que la diputación provincial institucionalizó prácticas tradicionales de gobierno local.

A partir de esto, los gobernadores mexicanos pueden definirse como los representantes y defensores de intereses regionales que, en un momento dado, se constituyen en un grupo que puede oponerse con fuerza a un gobierno nacional, sin que sea posible decir que esa correlación de fuerzas haya sido el buen funcionamiento del federalismo, en tanto lo que había en México, como ya se dijo, era un régimen federal sin orden, sin gobierno central fuerte y sin Estado. De esa forma, la relación entre gobernadores y gobierno nacional, durante el siglo XIX, entró en altibajos que en algún momento pusieron a unos sobre el otro y viceversa.<sup>19</sup>

A pesar de ello, hay un hecho innegable en la historia del federalismo mexicano: fueron los gobiernos estatales los que articularon una coalición política para construir un gobierno nacional en México, así como para redactar una constitución —la de 1824. En este capítulo se argumenta que los gobernadores fueron resultado de las circunstancias históricas, de la tradición política de las regiones y del bagaje

---

<sup>18</sup> José L. Álvarez y Arnaldo Platas, “El concepto de gobernador”, en, Olivia Domínguez, *et al.*, *Dictamen sobre los gobernadores constitucionales del estado de Veracruz*, México, Fundación Colosio Veracruz, 2003, pp. 5-6.

<sup>19</sup> Esa tensión política permanente en el siglo XIX fue resultado de la ambigüedad que primó en la construcción del federalismo en México, según señalan Reyes Heróles y Mariano Otero.

institucional de la historia política mexicana y que la fortaleza que tuvieron durante la mayor parte del siglo XIX —y quizás hasta ahora tienen— es resultado de antecedentes amplios en los que la diputación provincial y los ayuntamientos constitucionales, como instituciones, tienen una importancia muy grande, además de porque se convirtieron en defensores de los intereses de sus regiones, frente al gobierno nacional.<sup>20</sup>

La fortaleza que tuvieron los gobiernos estatales en México para la década de 1820 no fue una consecuencia súbita. El movimiento independentista contribuyó como uno de los factores importantes, sin embargo, la diputación provincial fue determinante porque institucionalizó el regionalismo y ofreció un espacio de acción institucional a los intereses regionales que existían de tiempo atrás. En ese sentido, la diputación también institucionalizó tradiciones y comportamientos políticos de los grupos o élites provinciales que iniciaron una etapa de fortalecimiento. Los ayuntamientos, anteriores a las diputaciones provinciales, fueron las estructuras institucionales que permitieron el establecimiento de los intereses regionales antes de la Constitución de Cádiz, es decir, fueron el antecedente primigenio del espacio institucional que después sería la diputación pues, si bien las diputaciones fueron el espacio propicio para la articulación de intereses, los ayuntamientos fueron los que le dieron origen a éstos. Ante esto, las diputaciones se presentaron como la hechura de un espacio intermedio entre los ayuntamientos y el gobierno central.<sup>21</sup>

Los hechos posteriores a 1820 también demuestran que la fortaleza de las élites políticas provinciales fue en aumento, pues su campo de participación política había dejado de limitarse a los ayuntamientos de capital. En principio, las diputaciones, al hacerse cargo del pleno gobierno de sus regiones con su adherencia al Plan de Casa Mata, se convirtieron en autoridades supremas de las provincias. Posterior a ello, ya se

---

<sup>20</sup> Jaime E. Rodríguez y Virgina Guedea, art. cit., pp. 509-510.

<sup>21</sup> Mauricio Merino Huerta, *Gobierno local, poder nacional. La disputa por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1995, p. 39.

mencionó, la construcción de un gobierno nacional estuvo a cargo de los políticos provinciales, algunos de los cuales dejaron sus provincias e hicieron carrera política nacional.<sup>22</sup>

Con el establecimiento de la Constitución de 1824 y la transformación de las provincias en estados libres y soberanos, las élites políticas locales se perpetuaron en posiciones gubernamentales estatales y federales. Así pues, la continuidad de algunos grupos políticos que habían tomado parte en las diputaciones provinciales se observó claramente en los primeros años de vida constitucional independiente.

La explicación que intenta hacerse aquí procura mostrar cómo los gobernadores, en tanto representantes de intereses estatales, surgen como los liderazgos más relevantes de las élites políticas estatales, que antes fueron provinciales y municipales. Cabe mencionar que algunos de esos liderazgos antes de haber sido diputados provinciales, participaron en ayuntamientos, por ejemplo, Francisco García Salinas;<sup>23</sup> otros, como Joaquín Miguel Gutiérrez, participaron exclusivamente en ayuntamientos y no en la diputación provincial.<sup>24</sup> La historia de ellos como elementos del sistema político mexicano se remonta a los albores del siglo XIX —incluso antes, pues los intereses económicos y políticos regionales se articularon durante la Colonia, alrededor de las comunidades. Posteriormente, al institucionalizar sus prácticas la Constitución de 1812, esos intereses y los grupos que los representaban se convirtieron en gobernantes, por medio de las diputaciones provinciales. Después, las diputaciones consolidaron a las

---

<sup>22</sup> Josefina Z. Vázquez, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 3, 1993, p. 624.

<sup>23</sup> Francisco García Salinas participó como síndico procurador del ayuntamiento metropolitano de Zacatecas en la década de 1810 y, posterior a la independencia, como regidor primero del mismo. Véase, Humberto Musacchio, *Milenios de México*, t. II, México, Raya en el Agua, 2000, s. v. *Francisco García Salinas*.

<sup>24</sup> Acerca de si Gutiérrez participó en la diputación provincial de Chiapas no existen informes. Sin embargo, es claro su desempeño como funcionario de ayuntamiento y representante de su “partido” en las convenciones chiapanecas que decidieron la anexión a México. Posteriormente participó en varias legislaturas estatales y como líder de la logia yorkina de Chiapas. Véase Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz, *Joaquín Miguel Gutiérrez. El fulgor de la espada*, México, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas, 1999.

élites políticas que además se ensancharon con las relaciones que establecieron con los nuevos liderazgos militares surgidos de la etapa armada de la independencia. Posterior a ello las élites políticas estatales constituyeron la coalición que dio origen al gobierno nacional después de la caída de Iturbide, a la Constitución de 1824 y a la creación de estados libres y soberanos.<sup>25</sup> Finalmente, esos grupos políticos estatales contribuyeron al establecimiento de los primeros gobernadores, aportando a sus liderazgos para ello.

Con estos antecedentes, durante la mayor parte del siglo XIX el gobierno nacional enfrentó la fortaleza de los gobiernos estatales, inmediatos sucesores de las diputaciones provinciales y, al igual que estas, representantes y defensores de intereses locales. Los gobernadores fueron elementos fundamentales de la política del siglo XIX que funcionaron como intermediarios con el gobierno federal y como representantes y defensores de los intereses regionales y que sólo bajo circunstancias autoritarias — cuando se suprimió el federalismo— modificaron ese estatus. La argumentación de este capítulo aportará a esa idea destacando de dónde vienen los gobernadores, qué había antes de ellos, cómo se configuraron como elementos de la vida política mexicana y qué características tuvieron. Asimismo, puntualizará la vital importancia que tuvieron los intereses regionales y las élites políticas estatales, de cuyos conflictos los gobernadores fueron árbitros, así como intermediarios con el gobierno federal, al menos hasta la consolidación del proyecto centralizador del Porfiriato.

Así pues, cuando en los capítulos siguientes se ofrezca una explicación de la situación de los gobernadores en el Porfiriato se entenderá la manera en la que fue necesario desarrollar políticas centralizadoras para restarles poder y hacerlos dependientes de la voluntad del presidente —como titular del gobierno federal. También ha sido establecido que la situación de los gobernadores se ha visto trastocada

---

<sup>25</sup> La participación de los grupos políticos regionales en el Congreso Constituyente de 1824 fue muy clara. Asimismo, como se verá más adelante, en las legislaturas constitucionales subsiguientes. M. Merino Huerta, *op. cit.*, p. 31.

en momentos clave de la historia, por ejemplo, en la dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo, con este capítulo se pretende sentar una base general de caracterización de los gobernadores de modo que se establezca que en la República Restaurada aprovecharon la debilidad de los gobiernos nacionales para mantenerse en su posición —que era la misma que la de 1824, pues las coyunturas de inestabilidad política no habían permitido el fortalecimiento de ningún gobierno nacional—<sup>26</sup> y, en el Porfiriato, fueron despojados de su autonomía de manera tal que se logró subordinarlos. Lo interesante de ese episodio y, se verá en su momento en esta investigación, es que si bien los gobernadores perdieron muchas de las prerrogativas que tuvieron, en su proyección nacional, se mantuvieron como árbitros políticos estatales de los que dependía la estabilidad, insisto, como representantes del gobierno federal en las entidades, una suerte de lugartenientes. Esas características, sin embargo, evidencian nada más que un fortalecimiento del poder central —sostenido en las relaciones de lealtad y dependencia— de cara a la consolidación del Estado nacional en México, pues el centralismo existió en la práctica, *de facto*. En ese sentido, ese gobierno federal fuerte del que había carecido México hasta la llegada de Porfirio Díaz suprimió de hecho al federalismo, pero no aniquiló a los gobernadores, los usó a discreción. Esa es una característica relevante para evidenciar la fortaleza de un gobierno nacional que, por medio de un proyecto nacional de desarrollo, llevó a la consolidación del Estado mexicano.

Es pues el objetivo aquí señalar que para la consolidación de los gobernadores como elementos de la vida política nacional primero fue necesario un proceso en el que fueron importantes tres elementos. Estos tres elementos son: la diputación provincial,

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, p. 40.

los grupos políticos locales, y, los liderazgos (militares o civiles) como cabezas de esos grupos.

### 1.1 La diputación provincial

A partir de los acontecimientos que precedieron a la década de 1810, la vida política española experimentó fuertes cambios. Ante la ausencia de un monarca en territorio español, la reunión de las Cortes en 1810 intentó legalizar la situación irregular en que las “juntas provinciales” habían gobernado los territorios hispánicos durante la ausencia de autoridad monárquica legítima. Finalmente, después del proceso legislativo que debió precipitarse a causa de la “urgencia de las circunstancias” concluyó con la publicación del “Reglamento de Provincias”, que contenía las especificaciones bajo las que habían de funcionar las “juntas provinciales”.<sup>27</sup>

Como ha sido ampliamente discutido, la propuesta de creación de las diputaciones provinciales de Miguel Ramos Arizpe determinó los pormenores de una junta superior formada por siete miembros, vecinos de las provincias que, para el caso, integraban las Provincias Internas de Oriente. Sumado a ello, se haría necesario el establecimiento de juntas subalternas en las capitales de las provincias integrantes de ese territorio, que a la vez estarían formadas por entre tres y cinco miembros. El elemento importante de señalar aquí es que a partir de su propuesta, Ramos Arizpe preparó una memoria en la que explicaba a la Comisión de Constitución de las Cortes “las condiciones geográficas, históricas, económicas, políticas y judiciales de las Provincias Internas de Oriente y exponía los métodos encaminados a remediar los males

---

<sup>27</sup>N. Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, trad. Mario A. Zamudio Vega, México, El Colegio de México, 1955, p. 21.

que padecían”.<sup>28</sup> De esa forma, la organización de una junta gubernativa, como modelo de gobierno provincial en el que participaran habitantes de esos territorios, parecía ser, para el proponente, la oportunidad de asegurar el gobierno teniendo en cuenta las particularidades provinciales.

La propuesta, sin embargo, fue objetada en el punto en que proponía una “junta”, término que denotaba un cuerpo que eventual o súbitamente podría convertirse en legislativo, para lo cual solamente estaban autorizadas las Cortes; algo de lo que los diputados eran celosos. Así pues, “diputación” significó sólo la idea de “un grupo de diputados cuyas facultades podrían enumerarse fácilmente”.<sup>29</sup>

De este modo, a partir de la discusión que siguió a la propuesta de Ramos Arizpe, los diputados americanos encontraron la oportunidad de forzar el establecimiento de esos organismos de gobierno que veían como la ocasión de ampliar la participación política en las provincias de Nueva España, principalmente. Por otro lado, algunos diputados españoles sí identificaron que aquellos órganos podrían convertirse en un peligro para la integridad territorial del reino, sobre todo por su naturaleza descentralizada, que en cierto sentido era susceptible de provocar un reconocimiento tácito a los intereses y sentimientos regionalistas existentes.<sup>30</sup>

Finalmente se autorizaron para México seis diputaciones provinciales, siendo la de Yucatán la primera en establecerse, así como sería una región en la que

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, p. 25.

<sup>29</sup>*Ibid.*, p. 26.

<sup>30</sup>*Loc. cit.* Benson señala que “si bien los diputados americanos veían en la nueva institución una legislatura provincial en ciernes, representativa de la voluntad de las provincias, los diputados españoles, en cambio, la consideraban una mera junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas”. Sin embargo, de parte de los legisladores españoles se dio una fuerte oposición al establecimiento de las diputaciones provinciales, pues algunos sí tenían en cuenta las posibles desviaciones del proyecto en las que los americanos basaban sus esperanzas. Así, según retoma Benson del *Diario de las Cortes 1811-1813*, el conde de Toreno señaló el peligro que significaban esos órganos pues podrían alentar la formación de “una federación como la de Estados Unidos”. El diputado Argüelles, férreo opositor a la extensión del “Reglamento de Provincias” a América, fue aún más enfático señalando que “las diputaciones provinciales tenderían a usurpar más facultades de las que la ley les diera, y que, multiplicándose la acción de estos pequeños gobiernos en razón de su número, no podrían menos que propender a la federación”.

tradicionalmente, a lo largo del siglo, persistirían grupos políticos con importantes sentimientos regionalistas.

La organización gubernamental de las provincias que previó la Constitución de 1812, colocó a la diputación provincial en colaboración con un jefe político y un intendente, ambos eran miembros de la diputación, pero con derechos restringidos en el proceso de toma de decisiones. Además, el texto constitucional detalló las facultades de la diputación provincial, consagrando las diez atribuciones<sup>31</sup> —que fueron después aumentadas en sucesivos decretos, según puntualiza Benson— en el artículo 335. Amén que en el artículo 323 se subordinó los ayuntamientos a la diputación provincial, cuando éstos habían sido tradicionalmente instituciones de autogobierno.<sup>32</sup>

El orden que estableció la Constitución de Cádiz en términos de organización gubernamental ofreció a las provincias, especialmente a las de ultramar, la posibilidad de ampliar los espacios de participación política de los habitantes de las regiones.

---

<sup>31</sup> Que son, a saber: “1. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieran caído a la provincia; 2. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando que en todo se observen las leyes y reglamentos; 3. Cuidar que se establezcan ayuntamientos donde corresponda, conforme a lo previsto en el artículo 310; 4. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común a la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación con aprobación del jefe de la provincia usar los arbitrios, dando cuenta al gobierno para la aprobación en las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios, la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación; 5. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de esos ramos; 6. Dar parte al gobierno de los abusos que note en la administración de las rentas públicas; 7. Formar el censo y las estadísticas de las provincias; 8. Cuidar que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren; 9. Dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución que se noten en la provincia, y; 10. Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, el orden y el progreso de las misiones para la conversión de los indios fieles cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del gobierno”. Artículo 135, *Constitución Política de la Monarquía Española*, Cádiz, Imprenta Real, 1812.

<sup>32</sup>N. Lee Benson, *op. cit.*, p. 29. Las facultades además fueron detalladas en el documento “Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales, y jefes políticos superiores”, del 23 de junio de 1813, que cita Benson, en el que, por ejemplo, se otorgaba a las diputaciones la condición de corte de última instancia “en lo relativo a repartimiento del cupo de contribuciones, abastos para municipalidades y tropas y reclutamientos de reemplazo para el ejército”.

Por otro lado, particularmente en el caso de la Nueva España, como dice Guerra, la creación de un particularismo provincial había sido un largo proceso en el que los factores geográficos habían jugado un papel importante. Así, la debilidad de la administración real en ciertos momentos del virreinato y el surgimiento de conflictos de competencias, así como las “posibilidades de parálisis por la multiplicidad de recursos, dieron rápidamente a las élites locales y regionales una auténtica autonomía” evidenciada en los ayuntamientos, el antecedente fundamental en el que aparecen por vez primera los intereses regionales.<sup>33</sup> Así también, los ayuntamientos fueron instituciones esenciales en el surgimiento de incipientes élites políticas, sin embargo, para los fines de este trabajo el énfasis estará puesto en los gobiernos provinciales —después estatales.<sup>34</sup>

De este modo, el funcionamiento institucional mediante el que habían logrado desarrollarse, en los estratos más bajos de la administración pública, grupos políticos locales, terminó por institucionalizarse por medio de la creación de las diputaciones provinciales que, además, fueron cuerpos electos. Claramente se constituyeron en un espacio de participación que antiguamente no existía. El regionalismo, cuyo origen ya se ha discutido con base en los argumentos de Guerra, no surge con la creación constitucional de 1812, sí, empero, se institucionaliza. Es decir, por medio de la normatividad constitucional el “marco informal del juego de las fuerzas políticas se convierte en marco institucional, con un poder legal que estas últimas se esfuerzan en conquistar”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> François-Xavier Guerra, *México: Del antiguo régimen a la revolución*, trad. Sergio Fernández Bravo, t. I, México, FCE, 1988, p. 43.

<sup>34</sup> Hay varios estudios que han hecho un énfasis amplio en la importancia de los ayuntamientos que se reconoce aquí. Dos trabajos, sin embargo, son fundamentales, el ya citado de Mauricio Merino Huerta y el capítulo I de Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE-El Colegio de México, 1993. Existe también un estudio de caso que discute ampliamente el tema: Reinhard Liehr, *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*, trad. Olga Hentschel, México, SEP, 1976.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 45.

En este orden de ideas, es adecuado señalar que las fuerzas políticas provinciales estuvieron esencialmente integradas por clérigos y oficiales reales. Al hablar de los grupos o élites políticas regionales entonces, se habla de agrupaciones de individuos con coincidencias ideológicas o económicas. Así pues, por ejemplo, los representantes de las provincias de Nueva España a las Cortes de 1812 son buen ejemplo del perfil de los miembros de las élites políticas locales.<sup>36</sup>

Ahora bien, el proceso de integración y consolidación de élites o grupos políticos locales no terminó después de la institucionalización del regionalismo, más bien ese fue su inicio. A partir de allí en el trayecto de la década de 1810 y los albores de la de 1820 a esos grupos regionales, frecuentemente unidos por intereses económicos y afinidades intelectuales, se integraron también nuevos individuos —que no necesariamente tenían la formación profesional de los miembros originales— que a menudo fueron jefes militares que se desempeñaron en ciertas regiones y que se convirtieron en importantes miembros de sus élites. Teniendo a la actividad armada como un medio de ascenso social y cambio de estatus.<sup>37</sup>

Las diputaciones provinciales que de ser originalmente seis pasaron a ser varias más, con el agravante de que la Constitución de 1812 estuvo vigente —y con ella sus instituciones— hasta 1824, se convirtieron en “el poder real del país después de la independencia”. Es posible discutir, además, que llegaron a ser poder real porque, en un momento dado, después de la caída del primer imperio, en México no existía otro. El mantenimiento de la estructura institucional de las diputaciones permitió que fueran esos órganos, sus miembros y miembros a su vez de élites políticas regionales, quienes se dieran a la tarea de construir un gobierno central —a partir del Plan de Casa Mata, cuyo texto estableció que “el control total en los asuntos administrativos de las

---

<sup>36</sup>*Loc. cit.* En ese punto Guerra habla de trece canónigos y párrocos y cuatro empleados públicos, como representantes de Nueva España a las Cortes de Cádiz.

<sup>37</sup>*Loc. cit.*

provincias correspondía a las diputaciones”. Ante la inexistencia de un gobierno central, las provincias se dispusieron a crearlo, ante lo cual surgió como hoja de ruta la Constitución de 1824, de corte federalista, de un federalismo cuyo objetivo fue no desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido en la práctica. Sin que existiera un Estado al que organizar, ni siquiera existía la intención o el proyecto de crearlo.<sup>38</sup>

Los años posteriores a esa “creación” de un poder central fueron dominados por la preponderancia de las provincias, ya convertidas en estados que, como señala Guerra, preceden y dominan al poder central, al que permanentemente recordaron su origen y al que mantuvieron, en esa época y hasta el Porfiriato, en una debilidad extrema. Debilidad que tiene varios factores, los principales: la ausencia de un aparato administrativo, y, el incipiente aparato de recaudación. Debilidad, también, hasta en la definición de los objetivos del poder central.<sup>39</sup>

Si bien es posible observar en la diputación provincial el origen institucional de los estados del país y, por extensión, el antecedente más preclaro del federalismo mexicano, es poco frecuente reparar en que además de anteceder institucional y administrativamente a los estados, las diputaciones provinciales proveyeron al federalismo un cúmulo de características que es imposible dejar de observar para hacer una caracterización de los gobernadores.

Sucedió también que las élites regionales pugnaron por la creación de diputaciones provinciales, por ello al término de 1823 existían en México veintitrés

---

<sup>38</sup>*Loc. cit.* y J. Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. I. Los orígenes*, México, FCE, 1994, p. 358, y Charles A. Hale, *Mexican liberalism in the age of Mora, 1821-1853*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968, p. 81.

<sup>39</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 45.

autorizadas e instaladas.<sup>40</sup> Las diputaciones vinieron a institucionalizar prácticas y grupos políticos preexistentes que habían tenido participación en los ayuntamientos.

Charles A. Hale hace una comparación entre el funcionamiento de las provincias españolas de 1808 a 1812 y el de las mexicanas después de la caída de Agustín de Iturbide. En esa argumentación es posible reconocer que las provincias mexicanas al igual que las españolas lograron, ante la inexistencia —por razones distintas— de una autoridad central encargada del gobierno, crear ellas mismas una para administrar al país. Y así la autoridad central mexicana prevista en la Constitución de 1824 emanó de los estados. Asimismo, igual que en el caso español, cuando comenzó a existir en México una autoridad central creada, esa autoridad intentó asumir su supremacía natural sobre las provincias.<sup>41</sup>

## 1.2 Las élites políticas

Como se argumentó en el apartado anterior, las diputaciones provinciales significaron para México el antecedente institucional que forjaría las entidades federativas y que, al tiempo, propiciaría que la opinión provincial mayoritaria se inclinara por la organización del país en un régimen federal. Cabe señalar que la participación de las diputaciones —y de los grupos políticos allí representados— fue de vital importancia en la caída del emperador Iturbide con el Plan de Casa Mata.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>N. Lee Benson, *op. cit.*, pp. 113-114. Fueron, a saber: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara (Jalisco), Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>41</sup> Charles A. Hale, *loc. cit.*

<sup>42</sup> En el artículo 10 del Plan de Casa Mata se señaló expresamente que “en el ínterin contesta el supremo gobierno con presencia de lo acordado en el ejército, la diputación provincial de esta provincia [Veracruz] será la que delibere en la parte administrativa, si aquella resolución fuese de acuerdo con la opinión”. El mismo día de la proclamación del plan, éste fue enviado a todos los jefes militares y a las trece diputaciones provinciales que existían en aquel momento que conforme se adhirieron al plan fueron asumiendo el control administrativo de su provincia, apegadas al artículo décimo del documento;

Las diputaciones provinciales aportaron además del antecedente institucional y administrativo, grupos políticos con intereses regionales que encontraron oportunidad de participación política en el gobierno de sus regiones.

A fin de formalizar la definición de lo que se está asumiendo como “élite política”, es preciso decir que este trabajo se auxilia de la idea que la define como “un grupo que tiene acceso privilegiado a recursos políticos y sociales que determinan sus posibilidades de estructurar un estilo de vida particular y expectativas sociales”.<sup>43</sup>

La articulación de las élites en México fue un proceso paulatino. Estos grupos que, como señala Parry, suelen ser aquellos minoritarios que existen y toman las decisiones en una sociedad,<sup>44</sup> se integraron en un primer momento de dos órdenes de individuos, a saber: religiosos e intelectuales (profesionistas, empleados públicos).<sup>45</sup>

Como Guerra señala, la situación geográfica fue, durante el período colonial, una importante causa de que fuera de la ciudad de México se articularan élites políticas regionales. Esta idea, además de ser útil para entender las décadas de 1810 y 1820, ha servido para entender el regionalismo en México con posterioridad al siglo XIX, pues frecuentemente esas diferencias también han sido encontradas en el desarrollo de los

---

señalando también que “la diputación provincial se haría cargo de los asuntos políticos y económicos hasta que pudiera ser establecido un nuevo gobierno central para la nación”. N. Lee Benson, art. cit., pp. 49-52. En el listado que hace Lerdo de Tejada de los firmantes del Plan de Casa Mata, es posible identificar a algunos que, formando parte, como militares exitosos, de élites políticas regionales, participaron activamente en la política nacional: Simón Rubio, Vicente Neri Barbosa, Luis de la Portilla, Manuel M. Hernández, José M. González Arévalo, Andrés Rangel, Antonio Morales, Mariano García Rico, Rafael Rico, José Antonio Heredia, Rafael de Ortega, José Sales, José Antonio Valenzuela, **Juan Bautista Morales**, Juan de Andonaeilli, Joaquín Sánchez Hidalgo, Francisco J. Berna, José de Campo, José M. Jeal, Esteban de la Mora, **Anastasio Bustamante**, **Juan N. Aguilar Tablada**, Manuel Gutiérrez, Luciano Muñoz, Ventura Mora, Francisco Montero, Andrés Martínez, José M. Travesí, Juan Arago, **Juan José Codallos**, **Luis de Cortázar**, **José Ma. Lobato**, **José Antonio de Echávarri**. (Los resaltados son individuos que tuvieron carrera política-militar con posterioridad en la política nacional y en las regionales, por ejemplo Luis de Cortázar en Guanajuato). Miguel M. Lerdo de Tejada, *Apuntes históricos de la heroica ciudad de Vera-Cruz*, t. II, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1857, pp. 263. Acerca del cacicazgo desarrollado por Luis de Cortázar véase José Antonio Serrano, “El ascenso de un caudillo en Guanajuato: Luis de Cortázar, 1827-1832”, *Historia Mexicana*, v. 43, núm. 1, 1993, pp. 49-80.

<sup>43</sup> Jorge Alberto Capriata, *The political culture of marginal elites: a case study of regionalism in Mexican politics*, Stanford, Department of Political Science of Stanford University, 1971, [tesis], p. 8.

<sup>44</sup> Geraint Parry, *Political Elites*, Londres, George Allen & Unwin, Ltd., 1969, p. 30.

<sup>45</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 45. Este autor las caracteriza como “[las élites] de la riqueza y de la inteligencia”.

procesos políticos regionales. Así como ha sido frecuente encontrar, en la historia de México, vínculos en los comportamientos tradicionales y en la estructuración de los grupos políticos hegemónicos entre etapas distintas.<sup>46</sup>

Las élites políticas que terminaron de forjarse con la oportunidad de participación en el gobierno que significó la creación de las diputaciones provinciales no se mantuvieron estáticas. El mantenimiento de esas élites se evidenció a lo largo de la primera mitad del siglo XIX en figuras que habiendo pertenecido a alguna diputación provincial se mantuvieron en posiciones de poder a pesar de la independencia. Tres ejemplos: Manuel López de Sobreviñas, integrante de la diputación provincial de Veracruz en 1822-1823, que había participado en puestos públicos desde las postrimerías del siglo XVIII; Pedro del Paso y Troncoso, electo diputado provincial en 1823, y; Francisco García Salinas, de Zacatecas.<sup>47</sup>

El proceso político en México en la década de 1810 incentivó el surgimiento de nuevos liderazgos. En la coyuntura insurgente, la carrera militar, como vía de ascenso social y de oportunidad política, fue el más relevante de los mecanismos por medio de los cuales las élites políticas regionales se fueron ensanchando —ejemplo de ello es la élite política guerrerense.<sup>48</sup> Incluso puede hablarse del surgimiento de otras élites, que con el tiempo se convertirían en dominantes y terminarían finiquitando a las herederas

---

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, Lesley B. Simpson, *Many Mexicos*, Nueva York, G. P. Putnam's sons, 1941, y, Paul W. Drake, "Mexican regionalism reconsidered", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 12, núm. 3, 1970, pp. 401-415.

<sup>47</sup> López de Sobreviñas fue comisionado como subintendente de Acayucan por el gobierno provincial en 1812. Pedro del Paso y Troncoso se mantuvo como participante en la política veracruzana y nacional y fue padre de Francisco del Paso y Troncoso, importante figura intelectual del Porfiriato.

<sup>48</sup> Como ejemplo de ese ascenso social, obsérvese el caso de José María Lobato. H. Musacchio, *op. cit.*, s. v. *José María Lobato*. Para el caso del grupo político guerrerense que se afincó como hegemónico después de la independencia y que logró, en 1849, su constitución como estado, es suficiente observar a las familias Bravo y Galeana, de las que, en un momento dado, fue subsidiario el cacicazgo de Juan N. Álvarez y cuya importancia política aniquiló ya entrado el siglo, para consolidarse como la autoridad suprema de Guerrero y perpetuarse hasta después de su muerte mediante los gobiernos de su hijo Diego Álvarez. Al respecto véase Clyde G. Bushnell, *La carrera política y militar de Juan Álvarez*, trad. Mario Melgar Adalid, México, M. A. Porrúa, 1988 y *Documentos relativos a la sublevación del general Juan Álvarez en el sur del estado de México y a los últimos sucesos del estado de Zacatecas*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1835.

de las diputaciones provinciales, algunos de cuyos miembros se integrarían a los nuevos grupos.

El proceso independentista abrió las puertas a la participación política de individuos que, de otra manera, no hubieran participado nunca. Incentivó la ampliación de las élites políticas regionales, a las que se integraron algunos jefes militares, no necesariamente relacionados con los originales miembros de esos grupos locales. Aún en procesos de cambio político en México, la continuidad y las ligaduras entre las viejas y nuevas élites ha sido claro. Estos grupos regionales formados por clérigos y empleados virreinales, también integraron terratenientes que durante el período independentista, asumieron otras actividades. Dos ejemplos: los Galeana y los Bravo, quienes lograron fortalecer su posición regional, de forma que se constituyeron en líderes de la élite política en sus zonas de influencia.<sup>49</sup>

En algunos casos, la élite política provincial se articuló en torno de la diputación y fue receptiva a la integración de nuevos miembros, pues la restitución de la estructura institucional de las diputaciones provinciales después del fin de la etapa armada de la Independencia permitió que en algunas de ellas se integraran aquellos líderes locales que habían participado en esa guerra.<sup>50</sup> Existen casos como el de Prisciliano Sánchez, que integró la diputación provincial de Jalisco y, tiempo después, se convirtió en el primer gobernador de ese estado.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> J. A. Capriata, *op. cit.*, p. 6., y Arturo Ríos Ruiz, *El príncipe Hermenegildo Galeana. Lo desconocido del héroe de la independencia*, México, IPN, 2002, pp. 18-21.

<sup>50</sup> J. A. Capriata, *Loc. cit.* Es el caso, por ejemplo, de la élite provincial de Veracruz que, para la proclamación del Plan de Casa Mata, había integrado a la mayoría de los liderazgos militares consolidados durante la etapa armada de la independencia. A grado tal que en ese plan se confirió a la diputación veracruzana la autoridad en tanto no existiera un nuevo gobierno nacional. A fin de apoyar el argumento discutido en este apartado hay que hacer dos puntualizaciones: 1. Los miembros de la diputación para ese momento seguían siendo casi los mismos que los miembros fundadores, y; 2. Ninguno de los firmantes del Plan de Casa Mata pertenecía a la diputación, sin embargo es posible presumir que existía relación política entre los rebeldes y los diputados provinciales, a partir de la entrega que hicieron aquellos a éstos del gobierno administrativo (y después político y económico) de la provincia.

<sup>51</sup> N. Lee Benson, *op. cit.*, p. 248. Así también Sebastián Camacho Castilla, antiguo diputado provincial que se convirtió en el tercer gobernador del estado de Veracruz.

La importancia de los grupos políticos locales fue mayor en la etapa posterior a la independencia. Durante esa primera fase de republicanismo, posterior a la caída del emperador Iturbide, los grupos políticos regionales llegaron a arraigar más sus posiciones de poder.<sup>52</sup>

En otro sentido, en aquellas regiones en que se establecieron diputaciones provinciales como garantía del mantenimiento de las prácticas ya usuales, el proceso de actualización y cambio de los grupos políticos fue dinámico y, ante todo, garantizó la perpetuación de las prácticas políticas tradicionales. De esta forma, aun cuando no pueda hablarse del mantenimiento de grupos políticos locales íntegros, sí puede argumentarse la continuidad de los liderazgos políticos, de los intereses —o proyectos— regionales y de la ideología.<sup>53</sup> Son muchos los ejemplos que pueden enumerarse, pero cabe quizás los de posición más relevante como José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala, Rafael Eca y Múzquiz, Anastasio Bustamante, José Justo Corro, José María Fagoaga, entre otros.<sup>54</sup>

Otro elemento fundamental para resaltar la cohesión y las dinámicas que llegaron a ser las élites políticas de las que hablamos son las logias masónicas. Esos grupos se colocaron como la mejor forma de mantener unida a las élites políticas regionales, pues llegaron a constituirse en verdaderos partidos políticos.<sup>55</sup> En la fortaleza de esas

---

<sup>52</sup> Tulio Halperín Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969, p. 142, *cit. por*, J. A. Capriata, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>53</sup> *Loc. cit.*

<sup>54</sup> Todos los enlistados fueron, en algún momento, diputados provinciales. Asimismo, todos participaron en la política regional (muy claro el caso de Eca y Múzquiz) y en la nacional (claros los casos de Bustamante, Mora y Corro). A esta lista sería adecuado sumar los mencionados anteriormente como Sebastián Camacho y Prisciliano Sánchez. Al respecto, véanse los apéndices A, B y C de N. Lee Benson, *op. cit.*, pp. 231-255. Basta, para mayor fortaleza del argumento, observar de forma comparativa los apéndices recomendados de Benson y los apéndices D al H de Michael P. Costeloe, *La primera república federal en México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, trad. Manuel Fernández Gasalla, México, FCE, 1975, pp. 457-475, en esa revisión se encontrará el mantenimiento de los antiguos diputados provinciales en el congreso federal, por ejemplo, los Vélez de Zacatecas, Benito Aznar y Perfecto Baranda de Yucatán o Miguel Duque Estrada, exintegrante de la diputación provincial de Yucatán y senador por Tabasco entre 1827 y 1832. Así, muchos más.

<sup>55</sup> Al respecto véase los capítulos I y IV de Michael P. Costeloe, *op. cit.*

organizaciones se fundó la del gobierno de Vicente Guerrero y el pronunciamiento que le precedió, así como en ella se había intentado apoyar Guerrero para ser electo como presidente cuando perdió ante el general Manuel Gómez Pedraza. Asimismo, a la consolidación de los vínculos ideológicos entre los grupos políticos de uno y otro rito (escocés y yorkino) colaboraron las relaciones que los miembros de la logia tenían con las élites políticas regionales, por medio de figuras como Miguel Ramos Arizpe y Mariano Michelena. En el mismo sentido, las logias fueron oportunidad para fortalecer a algunos de esos grupos políticos locales. La logia chiapaneca fundada por Joaquín Miguel Gutiérrez en Chiapas favoreció el fortalecimiento de la élite política liberal de Tuxtla, con fuertes lealtades hacia Vicente Guerrero, en demérito de la conservadora de San Cristóbal de las Casas.<sup>56</sup>

### 1.3 Los liderazgos regionales

Se ha discutido ampliamente acerca de la diputación provincial como antecedente dual del federalismo mexicano. Por un lado, como antecesor institucional, por otro, como momento en que se consolidaron las élites políticas e intereses regionales. Es pertinente discurrir sobre los liderazgos regionales que, con el apoyo de esas élites, se convirtieron en los primeros gobernadores de las entidades federativas.

Si bien la discusión que se ha ofrecido hasta aquí ha hecho énfasis en el papel de las diputaciones provinciales y de las élites que se consolidaron con su institucionalización, también se ha señalado que en varios casos la mayoría de los miembros de las élites regionales que se perpetuaron no participaron en las

---

<sup>56</sup> La logia fundada por Gutiérrez, quien había sido uno de los impulsores de la anexión de Chiapas a México, tomó el nombre de “Baluarte Federal Mexicano”. Sergio N. Gutiérrez Cruz, *op. cit.*, p. 73.

diputaciones. Los liderazgos de esos grupos surgieron en la década de 1810, durante el período de confrontación armada en México.

Otra puntualización: los casos en los que el antecedente de las diputaciones provinciales parece no haber sido determinante son aquellos en los que se dio una importante cohesión en los grupos políticos regionales. También esos casos son relevantes porque sus élites contaron tanto con individuos educados, pertenecientes a familias de terratenientes, como también con elementos surgidos de estratos bajos de la sociedad, que a veces llegaron a ser más definitivos en el curso de la política regional que los primeros. La poca influencia de la diputación provincial en esos casos no quiere decir que hubieran sido débiles, pues los procedimientos políticos tradicionales existieron y bien establecidos, sin necesitar de la institución constitucional. Dos ejemplos: las élites políticas de Guerrero y Chiapas. El caso de Guerrero ha sido tratado ampliamente y se reconoce que, si bien los líderes de la élite política que dominaría a esa región —mucho antes de ser estado— no participaron en las instituciones políticas novohispanas que consagró la Constitución de 1812, sí lo hicieron como intermediarios y garantes del orden en sus zonas de influencia, midiéndose éstas, en casos como el de los Bravo y los Galeana, con base en su propiedad. En ejemplos como Juan Álvarez y Gordiano Guzmán, esas zonas de influencia fueron construidas sobre el dominio militar y el ascendente de ambos —más del primero— sobre la población, en un sentido casi patriarcal.<sup>57</sup>

Se han descrito dos tipos de orígenes de las élites mexicanas de la época. Ambos confluyen en los intereses regionales. De ese modo, es posible observar continuidad en las élites políticas mexicanas, de antes de la independencia hasta bien entrado el siglo XIX, pues, como sugiere Alicia Hernández, la posición de los gobiernos regionales en

---

<sup>57</sup> Al respecto véase “El poder de los intermediarios”, en Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos Imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 97-109.

México sólo cambió sustancialmente hasta el inicio del Porfiriato. Para evidenciar aún más esa continuidad, en este apartado la explicación se detiene en los líderes políticos regionales, representantes de élites. Se verá que aquellas entidades en las que la diputación provincial fue un antecedente fundamental para la consolidación de élites políticas, tuvieron como gobernadores a individuos miembros de esos grupos, la mayoría de los cuales fueron diputados provinciales. En aquellas otras —regiones sureñas, sobre todo— en las que las élites se articularon tardíamente en torno de liderazgos surgidos del negocio de la tierra o de la lucha armada, se observará que aquellos que gobernaron las incipientes entidades federativas fueron individuos que no necesariamente tenían carrera política ni preparación, pero que igualmente fueron representantes de intereses regionales, a veces más eficaces que los otros.

Hay tres ideas fundamentales sobre este tema. La primera se refiere a que los intereses regionales se afirmaron con la institucionalización de sus prácticas mediante la diputación provincial. La segunda, que esos intereses regionales fortalecieron y favorecieron a las élites políticas regionales, en algunos casos aglutinadas en torno de la diputación, en otros surgidas en torno de uno o varios líderes regionales emanados de la lucha armada. La tercera, que los gobernadores en México son hechura de estos dos antecedentes, de forma que, en algunos casos, los caciques se convirtieron en gobernadores y se perpetuaron en el poder directa o indirectamente durante varios años, a grado tal que ambas figuras, para finales del período decimonónico, parecían haberse transfigurado. Cabe señalar que ésta no es una afirmación que puede generalizarse, pues hay casos que la cuestionan. No todos los caciques fueron gobernadores, pero la mayoría de los gobernadores sí fueron, a la vez, caciques y hombres fuertes de sus entidades, las más de las veces porque el ascendente que tenían sobre los grupos

políticos locales era suficiente para garantizar la permanencia de su influencia y de su poder.<sup>58</sup>

Los casos de gobernadores con carrera política regional se evidenciaron después de la promulgación de la Constitución de 1824, pues los individuos que ocuparon el poder Ejecutivo en las entidades federativas no eran desconocidos, de hecho habían tenido un desempeño importante en la política provincial, ya en la diputación o los ayuntamientos, ya en la lucha armada por la independencia.

Algunos ejemplos de lo que se ha anotado: Prisciliano Sánchez, antiguo miembro de la diputación provincial de Jalisco que se convirtió en el primer gobernador de esa entidad federativa, inmediatamente después de concluida la gestión de los generales Pedro Celestino Negrete y Luis Quintanar, como Jefes Políticos Superiores,<sup>59</sup> Rafael de Eca y Múzquiz, que participó activamente en la diputación provincial de Coahuila (incluyendo Texas) y después fue gobernador de ese estado, además de haber participado activamente en la guerra de Texas, ofreciendo apoyo al presidente Santa Anna.

Es claro que los políticos regionales —antiguos diputados provinciales— que se hicieron cargo de la gubernatura de su entidad federativa, lo hicieron en años posteriores a 1824. Si bien Sánchez lo hizo inmediatamente, Eca y Múzquiz además de

---

<sup>58</sup> El caso esencial para entender la forma en que se desempeñaron los caciques locales, frecuentemente líderes de élites políticas regionales, es Juan Álvarez. Otro caso excepcional para ejemplificar a aquellos hombres fuertes que no necesitaron ser gobernadores para perpetuar su poder e influencia es el de Gordiano Guzmán, en la zona de la Tierra Caliente, en el sur de México. Véase la magnífica síntesis del cacicazgo de Álvarez que ofrece Carlos Illades, *Breve Historia de Guerrero*, México, FCE-El Colegio de México, 2000, pp. 40-56, y los capítulos II al IV de Jaime Olveda, *Gordiano Guzmán. Un cacique del siglo XIX*, México, INAH, 1980. La mayoría de los casos en que los gobernadores no fueron caciques, en el siglo XIX, fue porque fueron designados por el Poder Legislativo federal, por ejemplo, Miguel Barragán como gobernador de Veracruz.

<sup>59</sup> Manuel Cambre, *Gobiernos y gobernantes de Jalisco*, Guadalajara, Publicaciones de la Presidencia Municipal, 1969, pp. 14-25. Como señala Cambre allí “hallándose gravemente enfermo, el gobernador constitucional Prisciliano Sánchez obtuvo licencia del Congreso para separarse del gobierno y falleció luego”. Lo sucedieron, como gobernadores interinos José Ma. Echauri, Juan Nepomuceno Cumplido y José Justo Corro. Los dos últimos fueron, según consta en la evidencia que ofrece Benson en el apéndice C de su obra citada, miembros de la diputación provincial de Jalisco en el mismo periodo que Sánchez.

asumir ese año (1824), repitió como gobernador en la década siguiente. Es posible usar su caso para sostener que las élites políticas regionales se mantuvieron a pesar de la Independencia, pues, habiendo servido como diputado provincial, mantuvo su influencia política en unión de su hermano Melchor Múzquiz.<sup>60</sup>

Sebastián Camacho Castilla, exdiputado provincial gobernó Veracruz varias veces.<sup>61</sup> Otro caso ejemplar es el de José María García Rojas, gobernador de Zacatecas de 1825 a 1828, que fue diputado provincial en 1823.<sup>62</sup>

Francisco García Salinas, también gobernador de Zacatecas de 1828 a 1834, es ejemplo de la conjunción de las dos clases de líderes políticos regionales: institucionales y jefes militares. Por un lado, si bien no participó en la administración novohispana como diputado provincial, sí lo hizo como síndico procurador del ayuntamiento metropolitano de Zacatecas, puesto que asumió en 1812, a partir de una auscultación pública que le propuso y unas elecciones que lo ratificaron. Tiempo después, ya en 1821, reinstalada la Constitución de 1812, fue designado regidor del mismo ayuntamiento, para luego desempeñarse como diputado local y senador por Zacatecas. La dualidad de la carrera política de García, estribó en que también participó en la lucha

---

<sup>60</sup> Fue gobernador en 1824 y en 1835-1837. Eca y Múzquiz se convirtió de jefe político en gobernador. En su calidad de jefe político fue el encargado de tomar protesta a los diputados del primer congreso constituyente de Coahuila, en agosto de 1824. En 1835, Eca y Múzquiz llegó al gobierno al desconocer el general Santa Anna al gobernador Agustín Viesca y Múzquiz, que había tomado el partido del vicepresidente Valentín Gómez Farías. Además, Rafael de Eca y Múzquiz fue hermano del general Melchor Múzquiz, presidente interino de México en 1832 y primer gobernador del estado de México, en 1824 y después, de 1824 a 1827. Es interesante que en su solicitud de ingreso al Real Colegio de Abogados de México, Rafael de Eca y Múzquiz Arrieta no mencionó relación familiar con su hermano Melchor, lo cual es en entendible, pues en ese momento militaba en las fuerzas insurgentes. Alejandro Mayagoitia. "Aspirantes al Ilustre y Real Colegio de Abogados de México: extractos de sus informaciones de limpieza de sangre (1760-1823), V", *Ars Iuris*, núm. 26, 2001, pp. 502; Lucas Martínez Sánchez, "Melchor Múzquiz Arrieta. El entorno familiar", núm. 9, 2011, pp. 4 y 5; y, Vito Alessio Robles, *Coahuila y Texas desde la consumación de la Independencia hasta el tratado de paz de Guadalupe-Hidalgo*, t. I, México, edición de autor, 1945, pp. 190-192.

<sup>61</sup> Sebastián Camacho fue nombrado vicegobernador en 1830, después de haber ocupado provisionalmente el cargo de gobernador en 1829. Posteriormente, su carrera en la política nacional lo llevó a varios puestos, entre ellos, ministro de Relaciones. En 1831 reanudó su desempeño como gobernador y hasta 1832. Después de ello ejerció como senador por Veracruz y, en 1846, de marzo a agosto, nuevamente como gobernador. Leonardo Pasquel, *Gobernadores del estado de Veracruz, 1821-1982*, México, Citlaltépetl, 1982, pp. 53-54.

<sup>62</sup> Véanse los anexos ya citados de N. Lee Benson, *op. cit.*

armada por la independencia y se constituyó en una figura fortísima como líder regional y comandante de la Guardia Nacional en su estado, cuerpo que fundó y que le ayudó en repetidas ocasiones a tomar parte en los pronunciamientos nacionales, siempre del lado del federalismo.<sup>63</sup>

A esos casos hay que sumar el de Joaquín Miguel Gutiérrez quien se convirtió, en la década de 1820, en líder de los liberales federalistas en Chiapas. Gutiérrez, en contraposición a los otros dos, no participó en la diputación provincial de su estado, según la información que hay disponible, pero sí tomó parte como representante popular por su región en las asambleas provinciales cuando Chiapas se debatía entre adherirse o no a México, siendo también un indiscutible jefe militar que sometió a la élite conservadora de San Cristóbal de las Casas y que, finalmente, fue derrotado por ésta en los varios intentos de reconquistar el poder que organizó desde su exilio en Guatemala, hasta su muerte en 1838, después de haber sido gobernador en 1830 y 1832-1835.<sup>64</sup>

Finalmente, el caso paradigmático de gobernador y líder de élite regional que no tuvo experiencia en la administración constitucional, en ninguna de sus vertientes, pero que logró su posición por medio de su participación en la lucha por la Independencia, es Juan N. Álvarez.<sup>65</sup>

Es posible proponer que la permanencia de las élites políticas regionales en los órganos de gobierno se debió a dos elementos principales: la experiencia institucional en el ejercicio de funciones gubernamentales, y; la legitimidad, carisma y ascendiente que algunos jefes militares —líderes políticos— habían acumulado.

#### 1. 4 Apuntes

---

<sup>63</sup> Al respecto consúltese Sergio Candelas Villalba, *Los anales de García*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

<sup>64</sup> H. Musacchio, *op. cit.*, s. v. *Joaquín Miguel Gutiérrez Canales*.

<sup>65</sup> Véase Carlos Illades, *op. cit.*, pp. 40-56, y demás obras citadas sobre Juan Álvarez.

Son varios los puntos que se han discutido. El objetivo fundamental ha sido sentar los precedentes y aclarar las bases que tuvieron los gobernadores en México, desde su surgimiento.

Como se ha intentado establecer, los gobernadores en México durante el siglo XIX —lo que también es posible para el XX— tuvieron elementos particulares. En primer lugar, lideraron o, al menos, emanaron de élites políticas que compartieron características regionales, siendo depositarios de comportamientos políticos tradicionales y valores regionales, así como de una profesionalización política, administrativa e incluso legislativa envidiables. En segundo lugar, se caracterizaron por defender los intereses de sus élites políticas, siendo también los suyos, intereses que también tuvieron larga data y que se articularon antes de la existencia de los gobiernos estatales y hasta de las instituciones constitucionales de gobierno. En tercera instancia, el poder que lograron acumular no les vino de súbito. Al haber salido al paso a la debilidad —o inexistencia— de un poder central, los grupos políticos estatales y después los gobernadores se erigieron en *constituents* de un gobierno nacional, originalmente organizado en un régimen federal. En cuarto lugar, los gobernadores mexicanos además de ser figuras políticas consolidadas, por el propio origen de las élites de las que emanaron, fueron, en muchos casos, figuras de experiencia militar, ante lo cual se constituyeron en un poder importante que, durante el siglo, a la menor provocación, recordó al gobierno nacional su debilidad original. En quinto lugar, derivado de su papel como defensores de los intereses regionales, los gobernadores se afirmaron como intermediarios entre el poder nacional y las élites políticas locales, una labor política que sería de fundamental importancia durante todo el siglo XIX. Finalmente, como sexto punto, los gobernadores favorecieron el mantenimiento de su

influencia mediante la ampliación y fortalecimiento de las élites locales de las que ellos surgieron.

Así pues, las características que adquirieron los gobernadores mexicanos después de la caída de Iturbide fueron producto de un proceso de enriquecimiento institucional paulatino de los gobiernos de los estados, que se remonta incluso hasta antes del advenimiento de las instituciones constitucionales de gobierno.

Durante el período que media entre 1824 y 1867, el inicio de la República Restaurada, las características de los gobernadores fueron exactamente las mismas, manteniéndose incluso las mismas figuras como hombres fuertes de las entidades durante buena parte de ese período. En otros casos, el mantenimiento fue de la élite, mediante figuras importantes que se socializaron políticamente a la sombra de los hombres fuertes que dejaron de existir, por ejemplo, Joaquín Miguel Gutiérrez.

La discusión acerca de las características del concepto de gobernador en el siglo XIX mexicano sirve a la hipótesis de esta investigación porque sienta las bases para entender de qué manera influyeron en la política nacional, hasta que, en el Porfiriato, la posición excepcional que habían alcanzado cambió radicalmente debido a la transformación que un liderazgo centralizador fuerte hizo del gobierno nacional. Aunque fueron los gobernadores, los hombres fuertes de los estados, los que colaboraron al encumbramiento y fortalecimiento de ese liderazgo.

Por otro lado, a pesar de la larga raigambre de las características que los hicieron poderosos, eso no llevó, en ningún momento, a que los poderes estatales amenazaran la existencia del país, primordialmente porque el régimen federal permitía una suerte de estira y afloja entre gobernadores y presidente, sin la amenaza de que en algún momento la unidad territorial pudiera romperse. Sí hubo, en algunos casos, el interés separatista de algunas entidades, pero eso se debió más a circunstancias específicas, por ejemplo, a

la renuncia que hizo México del federalismo, en un momento dado, o a situaciones de guerra. Vale señalar que si bien fue mucho el poder que acumularon los gobernadores, las situaciones de amenaza externa hicieron surgir de ellos el interés por dejar pausada la eterna defensa de los intereses regionales frente a los nacionales, en un cálculo que fundamentalmente concluía en suponer que primero debían asegurar la permanencia del país, su integridad territorial para después poder defender a sus regiones.

Finalmente, los capítulos subsecuentes se centrarán en desarrollar el análisis del Porfiriato, teniendo como base las afirmaciones hechas aquí acerca de las características de los gobernadores y la trayectoria histórica de éstas. La idea esencial de la investigación es que los gobernadores fueron figuras de fundamental importancia en el siglo XIX mexicano y que, mientras no primó una situación de amenaza externa, se dedicaron a la defensa de los intereses de sus regiones, acumulando una serie de mecanismos para ello, el más efectivo, las milicias estatales. En ese sentido, los gobiernos nacionales débiles, carentes de un liderazgo que intentara la centralización con miras a un proyecto nacional, lidiaron con la fortaleza desmedida de los gobernadores. A pesar que durante la República Restaurada gobernaron al país figuras de alcance nacional con un proyecto unificador, faltó en ellos un elemento esencial: el ascendiente entre los gobernadores, es decir, fracasaron en la incorporación de éstos de a su proyecto nacional.

El general Díaz gobernó distinto. Sus métodos de persuasión de los gobernadores fueron variados; algo indiscutible es que Díaz consiguió aglutinar a buen número de exgobernadores con el fin de derrocar a un gobierno nacional “centralizador” —el de Lerdo. Una vez en el poder, Díaz logró conciliar posiciones y paulatinamente pacificar a los gobernadores por medio de varios mecanismos hasta que, llegado el momento, logró tenerlos bajo control del gobierno nacional, habiéndoles quitado ciertas

características de las que hemos enumerado aquí, pero dejándoles mantener varias más, ostensiblemente, las de carácter político. Así los convirtió no en titulares de gobiernos estatales con autonomía, sino en correas de transmisión dependientes directamente de la voluntad del presidente, en una suerte de gerentes de unidades descentralizadas, con una autoridad superior, proyecto y objetivos que les eran señalados desde arriba.

El papel de los gobernadores se subvirtió ante el paulatino proceso de centralización autoritaria que llevó a cabo el general Díaz. Llegamos entonces al análisis del Porfiriato con un esbozo que pretende ofrecer una modesta caracterización del concepto de gobernador, de su figura.

Lo esencial de este capítulo reside, en entender de dónde vienen los gobernadores, cuáles fueron sus características, cuáles fueron las fuentes de su poder en el siglo XIX y cómo, ya en el período estable de la República Restaurada, en el que se intentó persuadirlos y lograr su participación en el fortalecimiento del gobierno nacional mediante mecanismos institucionales —la restitución del Senado en 1874, por ejemplo—, se constituyeron en valladares a la acción del gobierno federal, intentando mantener “su” propia concepción de federalismo que, como sucedió en México desde las discusiones políticas de la década de 1820, no necesariamente se ciñó a algún modelo.

La historia demostró a los hombres fuertes que apoyaron el Plan de Tuxtepec, varios de los cuales habían sido o serían gobernadores, que quizás los mecanismos institucionales que utilizó Lerdo de Tejada habrían tenido menor impacto negativo sobre ellos que los poco ortodoxos usados por Porfirio Díaz. Desafortunadamente, los liderazgos regionales que apoyaron a Díaz no repararon en que, al conocer bien las particularidades de los gobernadores, habiendo sido él uno, sabría cómo someterlos a su proyecto nacional mediando o no la Constitución pues, ante el estado de cosas de aquel

momento, como enfatiza Emilio Rabasa en su libro fundamental *La constitución y la dictadura*,<sup>66</sup> no era tiempo para detenerse en el cómo, sino era fundamental hacer, aún pasando por encima de la Constitución de 1857, para dar por primera vez un gobierno nacional que orientara el desarrollo del país, suprimiendo al federalismo para, en última instancia, dar forma a un Estado mexicano inexistente.

---

<sup>66</sup> E. Rabasa, México, Revista de Revistas, 1912.

## CAPÍTULO 2

### EL ESTADO EN CIERNES

#### *El contexto*

Como se discutió en el capítulo anterior, las características de los gobernadores mexicanos en el siglo XIX les dieron una fuerza importante que, en momentos, usaron en contra del gobierno nacional. Según se ha esbozado en el apunte teórico de esta investigación, la posibilidad de confrontación de los estados con el gobierno federal no es elemento suficiente para suponer la existencia del federalismo.

En este punto, para definir la concepción de federalismo que se usa, recupero, de nuevo, la de Mauricio Merino, que lo considera un “régimen integrado por entidades políticamente autónomas, con plenas facultades de gobierno interior y poderes residuales, y unidas por un proyecto nacional compartido y por relaciones de cooperación horizontal”, definición que es similar a la que desarrolló William H. Riker.<sup>67</sup>

También se ha señalado que entre 1824 y 1867 las características esenciales de los gobernadores no cambiaron, pues en ese período el país careció de un gobierno nacional fuerte, al haber estado inmerso en una serie de enfrentamientos armados que ocuparon la mayor parte de ese período de tiempo. Sin embargo, hay que reconocer que, en momentos muy particulares en los cuales la integridad territorial del país se vio amenazada por una potencia extranjera, los gobiernos estatales dejaron de lado la defensa de sus intereses regionales, intentando asegurar primero la existencia del país.

Hay que hacer notar, sin embargo, que el Estado nacional no existió sino hasta

---

<sup>67</sup> Federalismo es “una forma de organización política en la que las actividades gubernamentales están divididas en gobiernos regionales y un gobierno central de manera tal que cada uno tiene ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales”, W. H. Riker, *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987, p. 101.

que la centralización porfirista logró afirmar su autoridad en cada fragmento de territorio mexicano, ayudándose para ello de correas de transmisión que fueron los gobernadores y jefes políticos.<sup>68</sup>

Subyace la idea de que el federalismo, entre 1824 y 1876, estuvo en proceso de formación y no llegó a consolidarse, pues si bien las entidades federativas gozaron de libertad para darse gobierno interior, el elemento de cohesión que también es esencial en un régimen federal, fue débil al grado que la federación enfrentó, en varias ocasiones, las amenazas de secesión de algunos de sus miembros.

El proyecto de construcción del Estado que modelaron los liberales, que se afianzó a la llegada de Díaz al poder, suprimió a un federalismo nunca consolidado, aun cuando a partir de 1847 había logrado cierta estabilidad y funcionalidad, pues, como dice Rabasa, “la vida democrática era nula, pero el régimen federal era completo en sus elementos esenciales: la unión y subordinación para el interés común y la independencia en la administración local”.<sup>69</sup>

Viene bien traer a la discusión a Rabasa para considerar que el federalismo, desde 1824, se convirtió en una fórmula más bien idónea por medio de la cual los gobiernos nacionales intentaron —y lograron— mantener la cohesión del territorio nacional y el apoyo de los estados a la constitución, a pesar que la adopción del federalismo se hizo sin mayor discusión acerca de los detalles operativos del régimen, incluso pasando por alto que la organización territorial que reprodujo el texto constitucional de 1857 tenía su origen en la Colonia, “agravado por la paradoja de que

---

<sup>68</sup>Esta idea acerca de que el Estado nacional no existió sino hasta la llegada y posterior consolidación del Porfiriato es aceptada por varios autores como Merino, Rabasa y Medina Peña.

<sup>69</sup>E. Rabasa, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Conaculta, 2002, p. 93.

el mapa de los nuevos estados (de la Constitución de 1857) era copiado de las Bases Orgánicas de 1843”.<sup>70</sup>

En esta discusión, según ha hecho notar Escalante, el constituyente de 1857 ofreció como solución simplemente reconocer la existencia de un federalismo, sin ofrecer garantías mayores al gobierno federal, es decir, años después, cuando los gobiernos de la República Restaurada intentaron fortalecerse se toparon con que la Constitución no había hecho sino sancionar el sistema de reciprocidad entre los poderes públicos, articulando el aparato formal para que las entidades controlaran al poder central, pues la interpretación común fue “que los poderes estatales eran superiores al poder central, y que la contribución económica que debían a la federación era una concesión y no un deber”.<sup>71</sup>

A partir de esto es posible entender la oposición con la que se encontraron Juárez y Lerdo para poner en marcha reformas que fortalecieran el poder recaudatorio del gobierno federal. En este estado de cosas, no parece difícil entender que estos dos gobiernos hayan convertido las facultades extraordinarias en una necesidad para ejercer el gobierno.

A partir del triunfo del bando liberal en la Guerra de Reforma, con apoyo de buen número de gobernadores y hombres fuertes de los estados, el retraimiento voluntario del poder de esos liderazgos regionales produjo un inusitado fortalecimiento del presidente Juárez, pero que se basó en mecanismos como las facultades extraordinarias, más allá de la constitución. Esa fortaleza de ninguna manera fue permanente, pues acabaron con ella las disputas políticas y los intentos de Juárez por modificar una constitución que se había convertido en un símbolo. Ese fue el inicio de una disputa entre el gobierno nacional y los gobernadores que sólo culminaría con la

---

<sup>70</sup>M. Merino Huerta, *op. cit.*, p. 153.

<sup>71</sup>F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 133.

rebelión de Tuxtepec y el triunfo de Porfirio Díaz sobre el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Hay que decir, sin embargo, que a pesar del error político que significó la convocatoria de 1867, en la que se omitió llamar a elecciones para el Senado de la República y se pretendió convertir en un plebiscito para la reforma constitucional, Juárez contó con el apoyo de algunos gobernadores. A ello hay que contraponer que en aquel momento buen número de ellos había tenido un papel preponderante en la guerra recién terminada y que, similar a Porfirio Díaz, contaban directamente con recursos militares, que Juárez ni Lerdo podrían tener nunca. Un caso muy claro de esto fue Juan N. Méndez, otrora gobernador de Puebla.

En este apartado se analizan tres elementos que sirven como entrada al análisis de la centralización en el período del Porfiriato: el proyecto liberal, las bases constitucionales y la doble legalidad. Se argumenta que la República Restaurada fue una etapa en la que se intentó el fortalecimiento del gobierno nacional, encaminado a la creación de un Estado nacional lo que no se logró concretar, pues las condiciones políticas que enfrentaron ambos presidentes —Juárez y Lerdo— no fueron las más favorables. Sin embargo, el período no tuvo desperdicio, pues sentó las bases políticas y administrativas del Estado mexicano que vendría a consolidar el régimen dictatorial de Porfirio Díaz que, con recursos de fuerza, estuvo en posibilidades no sólo de avanzar en la consecución del proyecto nacional liberal, sino de fortalecer al gobierno nacional, a grado tal que terminó con el federalismo y convirtió la estructura política de gobernadores y demás autoridades locales en una suerte de organización jerárquica, que Merino denomina aparato político.

## 2.1 El proyecto liberal

La construcción del Estado nacional en México inició con la República Restaurada (1867-1876). A partir de la endeble estabilidad política, el gobierno de Benito Juárez debía reorganizar la institucionalidad para poner en marcha un proyecto ambicioso que el liberalismo había propuesto hacía varios años, en el manifiesto del 7 de julio de 1859. El manifiesto fue una hoja de ruta, un proyecto de nación con objetivos claros. Fue “la concreción político-administrativa del liberalismo radical; fue la reforma”. A pesar que el debate se orientó más a discutir las relaciones de los poderes públicos con la Iglesia, que a la definición de la organización política, el fortalecimiento del poder central sería un mecanismo para acabar de una vez con la influencia de la Iglesia.<sup>72</sup>

En ese documento se sintetizó el proyecto nacional que Díaz llevaría adelante,<sup>73</sup> con el objetivo de consolidar al Estado y encaminar al país en el desarrollo económico. En principio, el manifiesto fue una respuesta a la situación de guerra que en ese momento enfrentaba el país. La preocupación más importante ahí era la Iglesia Católica y su papel preponderante como estructura de alcances nacionales que ordenaba la vida social en todo el país, haciendo las labores que los liberales le arrebataron y le dieron al Registro Civil. Otras preocupaciones, latentes, pero focalizadas y delicadas por el momento, tenían que ver con asuntos económicos, militares, políticos, pero, ante todo, institucionales.

En el manifiesto liberal hubo interés por atraerse el apoyo de las entidades, por ejemplo, buscando que “los estados de la federación usen de las facultades que les

---

<sup>72</sup>Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, t. II, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1974, p. 26. El libro transcribe en su totalidad el manifiesto en cuestión, de las páginas 26 a 49.

<sup>73</sup>Paulino Machorro Narváez, *La constitución de 1857. Un ciclo evolutivo del pueblo mexicano 1824-1857, a la vez punto de partida de un ciclo evolutivo posterior, 1857-1917*, México, UNAM, 1959, p. 87.

corresponden, para administrar libremente sus intereses, así como para promover todo lo conducente a su prosperidad, en cuanto no se oponga a los derechos e intereses generales de la República”. Y ese apoyo lo lograron, pues a ese programa de gobierno estructurado se unieron Michoacán, Querétaro, Jalisco, Zacatecas y Colima, entidades que apoyaron a Juárez luego del golpe de Estado de Comonfort. Poco tiempo después se sumaron: Veracruz, Tlaxcala, San Luis Potosí, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora y Guerrero. Estos apoyos vigorizaron a Juárez para defender su proyecto de nación, y en el futuro inmediato lo fortalecieron en términos económicos, pues el gobierno de la República se ayudó con las contribuciones de estos estados.<sup>74</sup>

En tanto desarrollo programático para la construcción del Estado nacional, el manifiesto liberal de 1859 se concentró en varios aspectos, todos encaminados a hacer fuerte la estructura política y administrativa estatal buscando, por un lado, allegarle al gobierno nacional mecanismos para hacer valer su autoridad y, por otro, asegurarle los recursos económicos para llevar adelante las labores de gobierno.

Los autores del manifiesto del 7 de julio<sup>75</sup> redactaron un programa de gobierno completo, estructurado. Proyecto encaminado al fortalecimiento del gobierno nacional, a la construcción del Estado, teniendo como símbolo a la Constitución de 1857, aun cuando en aquel momento Juárez gobernaba con facultades extraordinarias —marco legal al margen de la constitución.

Los ramos o aspectos de los que se ocuparon los liberales fueron: justicia, educación pública, federalismo, garantías individuales, registro civil, relaciones exteriores, hacienda pública, comercio exterior, derechos de los estados, pensiones,

---

<sup>74</sup>*Ibid.*, pp. 26-27 y 65, y, M. Merino, *op. cit.*, p. 164.

<sup>75</sup>Benito Juárez, Miguel Ruiz, Melchor Ocampo y Miguel Lerdo de Tejada.

deuda pública, recursos humanos, fuerzas armadas, fomento, comunicaciones, obras públicas, colonización, “el campo” e información y estadística.<sup>76</sup>

En el ramo de justicia, el programa se concentró en la necesidad de uniformidad “en toda la Nación” de la legislación “sobre negocios civiles y criminales, y sobre procedimientos”, observando como apremiante la equiparación de los criterios legales en las entidades del país, lo que no había sucedido aún, a pesar de las previsiones constitucionales. En este punto se evidencia claramente lo primitivo del Estado —si es que se puede decir que existía.

La idea liberal para la construcción de un Estado que no había existido durante el siglo XIX, proponía a los gobernadores de los estados y a los jefes políticos de los distritos<sup>77</sup> un plan de gobierno eficaz, con base en el apoyo de éstos quienes, como dice Merino, ya asomaban para constituirse en piezas del aparato político que habría de sustituir al eclesiástico, al que atacaba directamente, con los seis puntos que los autores del manifiesto consideraron indispensables para “desarmar de una vez a esta clase (el clero) de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio”.<sup>78</sup> A la par que proponía estrechar los vínculos entre las localidades y el centro de la República, también esbozaba una idea más o menos enfática de que era necesario definir las esferas de competencia de los gobiernos estatales y el gobierno nacional en términos recaudatorios, considerando que las entidades federativas no podían más que gravar a los habitantes de sus respectivos territorios y, especialmente, destacando que los estados sólo deben atender a los individuos residentes en su territorio. Esta indefinición que los liberales consideraron necesaria de solucionar fue producto de la adopción del

---

<sup>76</sup>Los editores de *La administración pública en la época de Juárez* identificaron todos estos “ramos” o áreas de política contenidas en el manifiesto del 7 de julio de 1859. A ellos se debe esa clasificación temática. Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, pp. 26-47.

<sup>77</sup>En algunas entidades las subdivisiones territoriales estatales se denominaban de otra forma. M. Merino, *op. cit.*, p. 152.

<sup>78</sup>Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, pp. 27-28.

federalismo en 1857 sin detenerse a delimitar los términos y referencias bajo las cuales había de funcionar este régimen, sin reparar en que los problemas políticos y administrativos anteriores a la revolución de Ayutla se debieron en una parte considerable a que la Constitución de 1824 había adolecido del mismo problema.<sup>79</sup>

Una idea esencial del manifiesto, en el ramo de derechos de los estados, es que proponía a éstos además de la restricción de sus derechos para imponer gravámenes, el descargo de su responsabilidad para contribuir de forma directa al gasto del gobierno central. El documento también abunda en la idea de que la separación de la esferas para cobrar impuestos daría independencia económica a las entidades, entendiendo a ésta como “la base de la libertad en todos los ramos de su gobierno interior”. También, claramente, proyectaba la construcción de un Estado nacional, con un gobierno central fuerte, que no tuviera que depender económicamente de los estados, es decir, la argumentación que ofrecía a las entidades, era tanto o más válida para el gobierno nacional.<sup>80</sup>

El propósito esencial del programa liberal de 1859 fue la construcción de instituciones que aseguraran la existencia del Estado y su dominio sobre cada fragmento de su territorio, tarea difícil de llevar adelante, sobre todo en las condiciones históricas que siguieron a ese año. Entre esas instituciones, sin duda descolló el Registro Civil, como un medio para disminuir el poder de la Iglesia Católica, pues consideraron su implementación como “una de las medidas que con urgencia reclama nuestra sociedad, para quitar al clero esa forzosa y exclusiva intervención que hasta ahora ejerce en los principales actos de la vida de los ciudadanos y, por lo mismo, el gobierno tiene la

---

<sup>79</sup>Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 335, 1359, 1009 y *passim*.

<sup>80</sup>Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, pp. 31 y 37-38.

resolución de que se adopte esa reforma [...] estableciendo que una vez celebrados esos actos ante la autoridad civil, surtan ya todos sus efectos legales”.<sup>81</sup>

Por otro lado, otro elemento importante que establecieron los liberales fue la exclusividad del gobierno de la República en el manejo de ciertos asuntos, a saber, los estrictamente conferidos, en cualquier federalismo, a la autoridad nacional: la política exterior y la de defensa. El ejército, señalaron, debía ser reformado, una propuesta que auguraba lo que pasaría después en los inicios de la República Restaurada, cuando Juárez se propuso y logró reducir la institución armada y licenciar a un porcentaje importante de sus miembros, así como colocar en los mandos superiores a militares de carrera, que no necesariamente eran los más poderosos, ni los que habían logrado fama nacional, como Ramón Corona, Mariano Escobedo o Porfirio Díaz.<sup>82</sup>

Las leyes de Reforma atacaron la estructura económica y política de la que se había valido la Iglesia católica para atreverse a enfrentar al propio gobierno nacional. Sin embargo sus objetivos no estuvieron limitados a eso. Por un lado se evidenció el interés del gobierno nacional por allegarse recursos monetarios mediante la nacionalización de bienes del clero. Por otro, y elemento fundamental en este análisis, ante la carencia de una estructura institucional que ejecutara en todo el territorio nacional las leyes de Reforma, el gobierno federal delegó esa responsabilidad en los gobernadores y demás mandos políticos locales, quienes se convirtieron en medios de ejecución de esa legislación, enfrentándose, en algunas circunstancias, directamente con los curas, materializando la destrucción del aparato que había dominado la vida política nacional anteriormente y que iba ser sustituido por otro, el integrado por gobernadores y

---

<sup>81</sup>*Ibid.*, p. 32.

<sup>82</sup>*Ibid.*, p. 41, y, Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. Vida Política. La República Restaurada*, México, Hermes, 1955, p. 84. En adelante, *Historia Moderna*.

jefes políticos.<sup>83</sup> Así, el gobierno federal ofreció al aparato político las herramientas jurídicas para destruir al aparato de la Iglesia católica.

En el mismo año de 1859, en julio, el Ministerio de Gobernación expidió la Ley Orgánica del Registro Civil e inmediatamente después recomendó a los gobernadores de los estados que, “al plantear las leyes de Reforma, lo hicieran con el sentido de que el gobierno federal las había expedido”, es decir, el gobierno federal otorgaba una suerte de licencia a los gobernadores, para imponer la vigencia de las leyes de Reforma en sus territorios, no solamente con la autoridad constitucional que tenían, sino con la representación del gobierno nacional —una doble legitimidad.<sup>84</sup> El éxito en la aplicación de esas leyes en realidad no fue posible de medir totalmente, pues, según señala Merino, el gobierno de la República no solicitó informe alguno al respecto sino hasta 1868, y aún en esa fecha no le fue informado con suficiencia.<sup>85</sup> A pesar de ello, el gobierno federal confió en la lealtad y la utilidad de los gobernadores como correas de transmisión en la ejecución de la legislación reformista, pues, al menos durante la guerra, y algún tiempo después de concluida, el gobierno nacional designó directamente a los gobernadores. De esa forma, la sustitución del aparato eclesiástico por el político empezó a ser exitosa y con ella se aceleró el proceso de nacimiento del Estado nacional.

Como se discutió, Merino introduce la idea de una doble legalidad en el funcionamiento del gobierno nacional. Una, el respeto a la Constitución y de sus preceptos constitucionales. La otra, por encima de la Constitución, ejemplificada en el mantenimiento de las alcabalas que habían quedado expresamente prohibidas en el artículo 124 de la Constitución de 1857, teniendo como fecha límite para su abolición el 1 de enero de 1858.<sup>86</sup> La supresión de las alcabalas llegó a convertirse en un problema

---

<sup>83</sup>M. Merino, *op. cit.*, p. 169.

<sup>84</sup>Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, p. 63.

<sup>85</sup> M. Merino, *op. cit.*, p. 169.

<sup>86</sup>F. Zarco, *op. cit.*, p. 1251.

importante, pues el gobierno intentó, sin mucho éxito, sustituirlas por otra clase de impuesto, llegando, en ocasiones, a mantener el impuesto sustitutivo y también la alcabala, lo que resultaba doblemente perjudicial para los contribuyentes. Según ha señalado Merino, distintas iniciativas surgieron para terminar con ese impuesto, poniendo especial énfasis en ello el ministro Matías Romero, sin embargo, esos intentos fracasaron reiteradamente, pues en 1871 y en 1876 apremiaron problemas más graves para el gobierno de la República: las revueltas de La Noria y de Tuxtepec.<sup>87</sup> A pesar del fortalecimiento del aparato político, los gobiernos de la República Restaurada se enfrentaron a la debilidad institucional de la estructura burocrática dedicada a la recaudación, pues estaba permeada, de forma importante, por la corrupción, de manera que los recursos que la administración de hacienda recaudaba no necesariamente llegaban a las arcas del gobierno federal y no necesariamente eran reportadas cantidades reales.<sup>88</sup>

De este modo, es posible argüir que las vertientes en las que se fueron construyendo los brazos del Estado nacional mexicano fueron tres: la recaudatoria, la de las instituciones civiles —que sustituyeron a la Iglesia— y la de los gobernadores y jefes políticos que hicieron las veces de delegados de la autoridad nacional. Esta tríada sería la base del fortalecimiento y consolidación del Estado en el Porfiriato.

El aparato político, como se ha dicho, se inició en los gobiernos de la República Restaurada y tendría su apogeo en el gobierno de Porfirio Díaz, como se verá en el siguiente capítulo.

---

<sup>87</sup>M. Merino, *op. cit.*, pp. 182-183.

<sup>88</sup>*Ibid.*, pp. 186-187.

## 2.2 Las bases constitucionales

La Constitución de 1857, como dice Cosío Villegas, nació sin que nadie creyera en ella. Desde su promulgación, de modo correcto según Emilio Rabasa, el presidente Comonfort señaló que era imposible gobernar con ese texto constitucional que, sin embargo, a los liberales puros les parecía limitado.

Durante los diez años de la República Restaurada, por no convenir al proyecto nacional de los gobiernos de Juárez y Lerdo, la constitución empezó a considerarse menos eficaz, pues Juárez, en la convocatoria de elecciones de 1867, ya vislumbraba la posibilidad de introducirle reformas encaminadas al fortalecimiento del poder central, como la única vía para “hacer nacer al Estado nacional”.<sup>89</sup> Esto fue, a grandes rasgos, un intento por convertir en normativa constitucional las previsiones del proyecto nacional liberal de 1859.

Al reconocer el federalismo con un interés pacificador, la Constitución de 1857 se concibió como un instrumento de dosificación y distribución del poder, en un proceso en el que el gobierno federal quedó marginado, pues con esa distribución el principal objetivo fue evitar las revueltas de los caudillos.

Con la Constitución de 1857 el federalismo tomó un nuevo impulso. El reconocimiento que hizo el constituyente de la autonomía de las entidades para darse su régimen interior fue elemento central para granjearle a la Carta Magna el apoyo de los estados. La adhesión de éstos al federalismo era un hecho consumado, producto de circunstancias históricas y políticas. Por un lado, el régimen central había sido ya rechazado por los miembros de la Unión y la definición federalista de la constitución impedía el regreso de aquél. Por otro, la República Restaurada inició con una

---

<sup>89</sup>Carlos Almada, *La administración estatal en México*, trad. Milagros Calvo de Almada, México, INAP, 1982, p. 17 y *passim*.

descentralización vigorosa y con una fortaleza de los gobernadores, pues los períodos de guerra que padecieron entre 1857 y 1867 fueron ilustrativos de varias cosas. En primer lugar, el ambiente bélico fue ocasión propicia para el ejercicio de la autonomía —y hasta independencia— de los estados, que tuvieron que defenderse de forma individual, coexistiendo esa autodefensa estatal con una federal. Además, fueron algunos de esos gobiernos los que sostuvieron al gobierno de Benito Juárez política y económicamente, durante el período convulso. En segunda instancia, el entorno de guerra propició que los estados ejercitaran plenamente sus facultades para darse un régimen interior, en términos políticos y administrativos.<sup>90</sup>

Con esos antecedentes, el período de República Restaurada enfrentó al gobierno federal de Benito Juárez a una realidad compleja, en la que primaba un texto constitucional que en realidad, en la década que tenía de vida, se había aplicado poco, debido a las condiciones extraordinarias en que había transcurrido la historia del país. Sumado a ello, Juárez tuvo que vérselas con un federalismo casi llevado al extremo confederal en el que el gobierno nacional contaba muy poco, además de estar subordinado a la benevolencia de los gobiernos estatales que lo mantenían económicamente. Y las entidades no habrían de renunciar voluntariamente a las prerrogativas de entidades libres que el régimen federal, aceptado por la constitución, les otorgaba.<sup>91</sup>

El escenario en el cual se inauguró la República Restaurada no fue halagüeño, mostrándose complicado para los fines políticos del presidente Juárez, sintetizados en el proyecto liberal que ya se ha discutido. Los gobernadores en la época de Juárez eran poderosos. Obtenían fuerza de sus clientelas —pero también de la constitución, de su bagaje político, de la experiencia histórica y de la experiencia institucional que habían

---

<sup>90</sup>E. Rabasa, *op. cit.*, p. 93.

<sup>91</sup>*Loc. cit.*

adquirido durante la guerra. Aparte de eso, el apoyo a Juárez, una vez acabada la guerra, se vio limitado pues en algunos estados había figuras de relieve “que rechazarían la sumisión y resentirían la dependencia visible”, sumado a que habían desarrollado “feudos regionales”.<sup>92</sup> Con todas esas características, bien pudieron hacer frente al centro e incluso insurreccionarse contra él. De esa manera, las dos vías por las cuales Juárez pudo impulsar su proyecto nacional, intentar fortalecer al poder central, y gobernar pacíficamente fueron: conciliando alianzas con ellos, o combatiéndolos cuando se rebelaban y conciliando alianzas con los sucesores. Hay dos ejemplos de ellos: en primer lugar, el caso de Guerrero, en que Juárez se preocupó por conciliar con Diego Álvarez, heredero de Juan Álvarez, y con Vicente Jiménez, cuya fuerza, según señala Cosío Villegas, era muy menor en los albores de la República Restaurada, a fin de encontrar una fórmula adecuada para que ambos mantuvieran poder e influencia. El encargado de la negociación fue el general Francisco O. Arce, que ante la imposibilidad de conciliar, se encargó de la gubernatura, impidiendo así Juárez la preponderancia de alguno de los dos caciques, sin embargo, la debilidad de los medios de acción del gobierno federal en los estados se hizo evidente cuando Vicente Jiménez se levantó en armas en 1870 e impuso a Francisco Domínguez Catalán como gobernador interino. En esa coyuntura Juárez intentó mantener a Arce, y fue el Congreso de la Unión el que se opuso a la intervención presidencial por considerarla violatoria de la soberanía del estado. Es decir, aún a pesar de que era muy clara la ruptura de los mecanismos constitucionales en la designación de Domínguez Catalán, el presidente no pudo hacer

---

<sup>92</sup>Las figuras de relieve a las que se refiere el autor fueron: Jerónimo Treviño (Nuevo León), Mariano Escobedo (San Luis Potosí), Diego Álvarez (Guerrero), Ignacio Pesqueira García (Sonora), Florencio Antillón (Guanajuato), Trinidad García de la Cadena (Zacatecas), Félix Díaz (Oaxaca) y Juan N. Méndez (Puebla). Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna*, p. 83. Antonia Yudelevich se refiere además a los de Ramón Corona en Jalisco, Francisco R. Naranjo en Nuevo León y Servando Canales en Tamaulipas. Antonia Yudelevich Pekalok, *Porfirio Díaz y la República Restaurada (1867-1876)*, México, 1971, [tesis de licenciatura], p. 13.

nada para mantener al gobernador Arce.<sup>93</sup> En segundo lugar, ejemplo de la otra táctica usada por Juárez fueron los conflictos y la posterior defenestración de Juan N. Méndez como gobernador de Puebla, por negarse a publicar la convocatoria de elecciones de 1867.<sup>94</sup>

De esta forma, la Constitución de 1857 ofrecía un marco en el que los gobernadores podían actuar libremente, en demérito de la autoridad del gobierno federal. Para cesar a los gobernadores León Guzmán, de Guanajuato, y Juan N. Méndez, de Puebla, quienes se negaron a publicar la convocatoria de 1867, Juárez tuvo que invocar el principio de desacato a la “autoridad [federal] constituida” que no estaba en la constitución y que le permitió deshacerse de ambos gobernadores. Aunque, por ejemplo, en lugar de Guzmán se vio obligado a colocar a Florencio Antillón, que era — tanto o más que Guzmán— un líder regional consolidado en Guanajuato.<sup>95</sup> Hay que tener en cuenta que estas acciones que Juárez ejecutó contra los gobernadores Méndez y Guzmán fue sólo el principio del problema que para él significó la convocatoria de 1867 y la terquedad con que intentó llevar adelante las reformas que creía necesarias, pues, en adelante, la derrota no sólo fue electoral sino política y, en cierto sentido, lo debilitó como presidente y debilitó su legitimidad, autoridad que en un momento dado le había servido para ordenar la relación que tenía con los gobiernos estatales y para iniciar el proceso de construcción del Estado.<sup>96</sup>

Finalmente, como se ha dicho ya, la Constitución de 1857 fue un texto avanzado, debido a lo ilustrado de sus autores, pero careció de posibilidades de ordenar la realidad de un país mucho más complejo que como asumía. El texto constitucional,

---

<sup>93</sup>E. Rabasa, *op. cit.*, p. 87, y, C. Illades, *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>94</sup>A. Yudelevich, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>95</sup>*Loc. cit.*

<sup>96</sup>Dice “Que no alcanzó a prever las consecuencias es la explicación única que cabe al error, tan grave que si no le costó la derrota electoral en 1867, sí pagó con merma de su prestigio”. José Fuentes Mares, “La convocatoria de 1867”, *Historia Mexicana*, vol. 14, no. 3, pp. 441-442.

para empezar, se diseñó para ordenar la vida de un Estado nacional que no había. Es posible reconocer en los gobiernos de la República Restaurada una intención de hacer que la paz permaneciera y de acatar la constitución, pero pronto Juárez se dio cuenta que el texto de 1857 no era suficiente si pretendía crear un Estado, pues para era necesario centralizar la autoridad. Y no era suficiente, debido a las circunstancias en que se encontró el país en aquel período (1867-1876), pues las condiciones creadas como resultado de las guerras complejizaron todavía más la realidad y dificultaron como nunca la aplicación de las disposiciones de la constitución, enfrentando esos gobiernos una constante contradicción entre los deseos y las realidades.<sup>97</sup>

### 2.3 La doble legalidad o de la práctica política

“El progreso moral es una modificación del alma de un pueblo, y esta alma no sufre modificaciones súbitas, sino sólo paulatinas; una ley que viola este principio queda sin aplicación. Por haberlo desconocido, quedó nula la constitución mexicana, en todo lo que se refiere a la organización de los poderes públicos”.<sup>98</sup> Esta afirmación de Emilio Rabasa tiene mucho de cierto, aunque la visión tajante que tiene acerca de la nulidad de la constitución acaso no es del todo válida, pues aun él reconoce que para ese momento, y mucho más en el Porfiriato, el texto de 1857 se había convertido en una suerte de símbolo y emblema que servía de estandarte a grupos bastante disímiles. Dice además Rabasa, “pasado el tiempo, su acción protectora cambió el emblema en ídolo”, hasta llegar a convertirse en una figura intocable.<sup>99</sup> Al respecto también vale la pena afirmar que no es posible argüir la ilegalidad de esos gobiernos o llamar dictadores a todos — desde Juárez a Díaz, según hace Rabasa— pues los métodos constitucionales y, sobre

---

<sup>97</sup>*Ibid.*, p. 14.

<sup>98</sup>E. Rabasa, *op. cit.*, p. 87.

<sup>99</sup>*Ibid.*, p. 98.

todo, la defensa retórica de la constitución fueron la base de esos cuatro gobiernos —el de Juárez, el de Lerdo, el de Manuel González y los de Díaz.

Por otro lado, el conocimiento de la constitución resultaba lo menos importante, pues lo necesario era “prestigiarla, salvarla de las veleidades de la raza, de la inconstancia de las convicciones y de la indiferencia de los pueblos, y ya que era imposible el prestigio que se funda en la razón, que es el que debe sostener a las instituciones, bien valía el que brotaba de la fe y que convertía a la ley suprema en un objeto de veneración fanática”.<sup>100</sup> Ante la imposibilidad de deshacerse o de modificar radicalmente la constitución por la que se había luchado bastantes años, los gobiernos liberales, desde Juárez hasta Porfirio Díaz, encontraron en la construcción de una doble legalidad la solución a las limitaciones que la ley suprema imponía al gobierno federal.

Es importante iniciar la discusión acerca de la doble legalidad con la idea de Merino de que los gobiernos liberales no es que violaran flagrantemente la constitución, sino que a partir de la imposibilidad de observarla, pues sus postulados distaban de la realidad que el gobierno federal debía enfrentar, se generó una legalidad alterna. Estas dos legalidades fueron, a saber, la “buena”, que “ofrecía banderas legítimas y que le daba sentido a la contienda por el poder”, y la “verdadera”, la que servía para el ejercicio del gobierno en un país cuya constitución estaba alejada de la realidad. Hablamos, pues, de una legalidad constitucional más bien sagrada que servía para ganar legitimidad, y, de una legalidad operativa que a pesar de oponerse en algunos puntos a la otra, siempre se llevó adelante observando los mecanismos que para ello tenía establecidos la norma fundamental.<sup>101</sup>

Esta doble legalidad subyace en la explicación de Rabasa, pero no la detalla. Sí habla de que los mecanismos para la construcción de la otra legalidad, la que ofrecía

---

<sup>100</sup>*Ibid.*, p. 99.

<sup>101</sup>M. Merino, *op. cit.*, p. 157.

oportunidad de gobernar el país, fueron constitucionales. El otorgamiento de facultades extraordinarias que fue el más importante de esos medios y que permitió gobernar por decreto, fue un medio constitucional, pues la autoridad para que el presidente pudiera legislar emanaba del órgano del poder público expresamente facultado para ello. Otro de los mecanismos fue la aprobación de leyes por el Congreso, que, abiertamente opuestas a algunos postulados de la constitución, eran autorizadas por el Poder Legislativo en uso de sus facultades constitucionales. Como dice Cosío Villegas, “Juárez y Lerdo procedieron constitucionalmente para gobernar sin la constitución: acudieron al Congreso pidiendo por tiempo limitado la suspensión de algunas garantías individuales, y facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y guerra; y el Congreso, después de largas, apasionadas y libérrimas discusiones, concedió de su propia voluntad lo que se le pidió”.<sup>102</sup>

Para el caso de Porfirio Díaz, Cosío Villegas hace otra consideración, dice que “jamás se vio en la necesidad de salvar al país de un peligro inminente y mortal; simplemente creyó que era más cómodo y expedito gobernar sin la constitución, y a nadie pidió permiso para gobernar sin ella”. Ante lo cual viene bien argumentar que si bien Díaz no usó los mecanismos que sí usaron Juárez y Lerdo, esto fue porque la doble legalidad ya se había consolidado, además de que Díaz, al contar con recursos de fuerza mucho mayores que los de sus antecesores, pudo gobernar con más libertad, eso sí, manteniendo la naturaleza casi sacramental de la constitución.<sup>103</sup> Acaso las características que Díaz heredó de los gobiernos de la República Restaurada y su poder militar son la explicación por la que el ejercicio del gobierno y la fortaleza del poder

---

<sup>102</sup>D. Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE, 1998, p. 139, y, M. Merino, *op. cit.*, p. 157.

<sup>103</sup>Cosío Villegas señala que “Porfirio Díaz nunca dijo que no podía gobernar con la constitución [como sí habían dicho Juárez y Lerdo], quizás porque gobernó sin ella 27 años, y seguramente porque lo único que le faltaba a la pobre constitución es que Porfirio Díaz le hubiera echado en cara que no lo dejó gobernar”. D. Cosío Villegas, *Historia moderna*, pp. 138-139.

central, amén de la construcción y consolidación del Estado nacional, fueron acciones más fáciles de llevar adelante. Desde luego, el abuso de los recursos de fuerza combinados con la doble legalidad que ya habían usado profusamente Juárez y Lerdo ofreció a Díaz la posibilidad de centralizar el poder y terminar de construir el Estado, algo en lo que fue exitoso teniendo como hoja de ruta el proyecto liberal y, a partir de eso, generar un crecimiento económico espectacular, atracción de inversiones extranjeras, creación de infraestructura de comunicaciones y de instituciones estatales como el banco central o la profesionalización del Ejército nacional. Todo ello, sin embargo, a expensas de la democracia y, esencialmente, del federalismo.<sup>104</sup>

Para efectos de la construcción del Estado nacional, la existencia de una doble legalidad generó lo que puede denominarse un “pecado original”, pues la creación de una legalidad que en algunos puntos contradecía a la carta constitucional rompió de forma natural la posibilidad de fundar un Estado sujeto a su propia constitución, por lo que el fortalecimiento del poder central y el Estado nacional surgieron durante la existencia contradictoria de legalidades alternativas, acaso la única forma que tenían para emerger. A grado tal que el Estado, como se infiere de la discusión que he ofrecido hasta ahora, más bien se basó en la vigencia de la segunda legalidad, que en la del texto constitucional, a partir de los 744 decretos emitidos por el Ejecutivo o a través del Legislativo durante el gobierno de Juárez, más las reformas que Lerdo sí logró introducir en la constitución.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Andrew Selee, *Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania, Penn State University Press, 2011, p. 33, y, Roberta Lajous Vargas, *Historia Mínima de las Relaciones Exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 127-128 y *passim*.

<sup>105</sup>M. Merino, *op. cit.*, p. 158.

## 2.4 Apuntes

En este capítulo he establecido varios elementos de discusión para introducir al lector a los siguientes, en que se analiza el liderazgo y la autoridad de Díaz, así como su gobierno y la centralización del poder que logró.

En primer lugar, el fortalecimiento del poder central que logró hacer Díaz fue resultado de la experiencia que retomó de los gobiernos de la República Restaurada, a saber: la doble legalidad, el uso discursivo de la constitución, el proyecto nacional. Aunque, como se ha dicho, Porfirio Díaz inició su mandato yendo bastante más allá que Juárez y Lerdo, pues contó con el apoyo de buen número de liderazgos regionales, además de que tuvo capacidad para usar los recursos de la fuerza, sin que ésta dependiera de la lealtad de terceros, como sí sucedió con sus antecesores.

En segundo lugar, el proyecto nacional de los liberales fue un antecedente esencial para entender el nacimiento y consolidación del Estado nacional mexicano en el Porfiriato, en el que se distingue, como columna vertebral, el aparato político que empezó a construirse en la República Restaurada y que consolidó su funcionamiento jerárquico en el gobierno de Porfirio Díaz.

Finalmente, es posible decir que los mecanismos que Juárez y Lerdo usaron para afirmar su autoridad e intentar fortalecerla, como gobiernos nacionales, fueron usados también por Porfirio Díaz, aunque, como se ha dicho, la clave para que su gobierno tuviera el éxito centralizador que no tuvieron los anteriores fue el uso de la fuerza.

## CAPÍTULO 3

### LA SUPRESIÓN DEL FEDERALISMO

Como se ha intentado dejar claro en los capítulos anteriores, la configuración que había alcanzado el federalismo mexicano para la época de la República Restaurada le daba una fuerte presencia a las entidades federativas para actuar en el ámbito nacional, haciéndolo un sistema muy alejado del funcionamiento efectivo de un régimen federal, pues el gobierno federal permanecía oscilando entre la debilidad histórica y los intentos de fortalecerse. Los gobernadores consideraron como una centralización de hecho las reformas implementadas por el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Para 1876 Lerdo había logrado sustituir a buen número de gobernadores, manteniendo, en algunos casos (el más importante el de Servando Canales en Tamaulipas) a los liderazgos regionales de cuya lealtad no necesariamente estaba seguro, pero que podían controlar mejor que nadie sus entidades.

Para el análisis del Porfiriato es difícil establecer un corte temporal. Sin embargo, aquí se intentará señalar éste en 1892, como una fecha importante pues marca el fin de la segunda reelección de Porfirio Díaz y el inicio de la tercera, de tal suerte que se argüirá que es posible observarlo como un punto de quiebre importante entre el primer Porfiriato o un Porfiriato temprano y el período tardío, que fue el de fin de siglo y principios del otro, momento en que ya puede hablarse de un dominio total de Díaz sobre todos los órdenes de la vida política en México y, desde luego, de la existencia de un Estado nacional con instituciones funcionales.

La más importante de las reformas de Lerdo fue la que creó el Senado de la República, como expresión de la voluntad de la federación, dedicado a ejercer facultades de carácter normativo federal. Así pues, la reforma constitucional de 1874

dejó latentes varias amenazas —o al menos así vistas por los gobiernos estatales—, la más relevante de ellas fue la capacidad senatorial de declarar la desaparición de poderes en un estado en el que, por ejemplo, existiera un gobernador insubordinado al gobierno nacional. La desaparición de poderes fue una facultad del Senado que, a pesar del empeño que se puso en su establecimiento, nunca fue objeto de reglamentación. De tal suerte que la reforma de 1874 no solamente creó una instancia federal que en cierto sentido podía estar bajo la influencia del presidente, sino además le dio armas a ese instrumento federal para declarar con bases poco o nada claras la desaparición de los poderes de un estado y otorgar al presidente la facultad de elegir al gobernador sustituto.<sup>106</sup>

Ese mecanismo se convirtió en una suerte de espada de Damocles rechazada por algunos líderes regionales que habían sido o podían ser gobernadores. Además de por algunos gobernadores, pues la inseguridad del planteamiento de la reforma amenazaba a los caciques que habían defendido con las armas a sus estados y al liberalismo. Sin embargo, a pesar de este tipo de oposiciones, el gobierno federal enfrentó pocas amenazas a partir de esa reforma, pues, como dice Emilio Rabasa, entre una autonomía extrema —anterior a la centralización de Lerdo— y la desaparición de toda vida política regional autónoma era difícil encontrar un equilibrio.<sup>107</sup>

El gobierno de Lerdo vivió un momento de tensa calma, pues no había surgido un liderazgo con pretensiones nacionales que aglutinara a los gobernadores en contra de los embates centralizadores del gobierno nacional. Así pues, caciques como Servando

---

<sup>106</sup> Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987, p. 48.

<sup>107</sup> Dice Adolfo Duclós Salinas que “la maquinaria de la República [en relación con el federalismo] funcionaba pésimamente. Entre el centro y las fracciones políticas que integraban la nación, había un estado de escisión latente, originado por intereses ruines, pero humanos; iguales, pero accionando en direcciones opuesta [...] [y Lerdo] hallábase atropellado por caudillos vencedores [gobernadores] que [...] llegaron a ser sus más terribles enemigos”. Adolfo Duclós Salinas, *Méjico pacificado. El progreso de Méjico y los hombres que lo gobiernan*, San Luis, Mo., Imprenta de Hughes y Cía., 1904, pp. 17-18.

Canales, tenían suficiente con el dominio de sus regiones y no estaban dispuestos a arriesgar ese dominio con rebeliones nacionales, a menos que otros fueran los líderes.<sup>108</sup>

Un ejemplo de la relación tensa entre los gobernadores y el presidente fue el de Ignacio L. Vallarta quien, en 1875, concluyó su período como gobernador, ante lo cual Lerdo intentó sustituirlo con un hombre afín, debido a la hostilidad que le había hecho patente Vallarta. La intervención del gobierno federal en esa elección, por medio del general José Ceballos fue un ejemplo claro de la intervención indebida de éste en los asuntos internos de las entidades federativas y terminó generando al presidente un problema de proporciones importantes.<sup>109</sup>

Esta serie de sucesos desató un fuerte debate en el poder Legislativo en torno de las facultades que tenía el Senado de la República para declarar o no el cambio de un gobernador. Al respecto se discutieron varias cuestiones de carácter constitucional, como la existencia de autonomía para el ejercicio de los asuntos interiores de las entidades federativas. Además que, las particularidades del caso fueron de carácter polémico, dado que una parte de los legisladores se oponía a la intervención del gobierno federal en los asuntos electorales de una entidad federativa, oponiéndose también a la desaparición de poderes en tanto, señalaban, no había razones para sostener eso dado que el propio gobierno de Lerdo de Tejada había reconocido la existencia y operatividad de los poderes Ejecutivo y Legislativo en Jalisco, por un lado, y, por otro, esos dos poderes, más el primero que el segundo, a cargo de Jesús L. Camarena, estaban en condiciones de hacer frente a las corrientes opositoras, claramente fuera de la constitución, que exigían la repetición de las elecciones.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 48.

<sup>109</sup> Robert Case, *The path to personal power: The first administration of Porfirio Díaz, 1876-1880*, DeKalb, Northern Illinois University, 1973, [tesis doctoral], p. 8.

<sup>110</sup> *Colección de artículos y documentos relativos a los atentados cometidos en Jalisco por don Sebastián Lerdo de Tejada y don José Ceballos desde junio de 1875 hasta enero de 1877*, Guadalajara, Tip. de S. Banda, exconvento de Santa María de Gracia, 1877, pp. 23-24.

Particularmente el caso de Jalisco se convirtió en importante porque fue la primera oportunidad, desde el restablecimiento del Senado de la República, en que se vio cuestionada la utilidad y los fines de esta cámara. En última instancia, también se convirtió en un ejemplo claro de la capacidad de intervención y la fortaleza que había empezado a adquirir el gobierno federal frente a los gobiernos de las entidades del país.

En ese sentido, el debate legislativo se hizo eco de que si la proposición de desaparecer los poderes se llevaba adelante sin mayor trámite, eso traería consecuencias negativas importantes, pues en el federalismo mexicano se habría destruido de un golpe la independencia de los estados en su régimen interior. De tal suerte que el caso fue un parteaguas no sólo en la relación federal del gobierno de Lerdo de Tejada, sino también para los gobiernos de Porfirio Díaz, pues a partir del desastre político que significó la intervención del Senado y del presidente en Jalisco, se sentó un precedente según el cual el problema más importante del Senado de la República sería definir su actuación en el ejercicio de esa facultad de desaparición de poderes, indefinición que después sería importante en la historia de México. A partir del análisis de este ejemplo, es posible decir que el gobierno de Lerdo de Tejada provocó una serie de inconformidades estatales con los hombres fuertes, en algunos casos gobernadores, que no veían con buenos ojos su forma de actuar y el protagonismo que estaba dando al Senado en la relación federal, usándolo como un arma contra los gobiernos estatales.<sup>111</sup>

Este tipo de contratiempos, precisamente, fueron la esencia del fracaso de Lerdo, pues no contaba con la legitimidad carismática que sí tenía Juárez y tampoco contó con la legitimidad de las armas que sí tenía Díaz. A ello hay que sumar que en la discusión política de aquel tiempo, al menos como parte de un rumor, Lerdo de Tejada era visto como una figura débil dentro del entorno militar e incluso como un enemigo, pues

---

<sup>111</sup> *Op. cit.*, p. 25 y *passim*.

según apunta Robert Case, además que Lerdo no había servido nunca en el ejército, ni mostrado admiración por esa institución, su gobierno intentó con vehemencia la creación del Estado y la puesta en marcha plenamente del proyecto liberal del que ya se ha hablado aquí, pero con base en el aparato burocrático, que le daría legitimidad burocrática-racional al Estado mexicano, dejando de lado aquella que podía darle el aparato militar. Es decir, suponiendo sin conceder que el ejército mexicano, y muy particularmente los jefes militares regionales del tipo de Porfirio Díaz, entendieron la lógica del proyecto de Lerdo, es posible decir que este fue uno de los detonantes de la oposición a él, pues además existía la presunción de que Juárez, Lerdo e Iglesias “habían decidido que la presidencia no debía ser ocupada por un militar”.<sup>112</sup>

Como se ha discutido en los capítulos anteriores, el proyecto nacional liberal debía centralizar el poder para terminar de construir al Estado y asegurar su preeminencia. Los mecanismos para esa centralización debían ser políticos y de fuerza, características que tenían, por separado, Benito Juárez y Porfirio Díaz. En cambio, el intento más fuerte de esa centralización, antes de la dictadura de Díaz, lo hizo Lerdo de Tejada quien, ya se ha dicho, carecía de las cualidades de Juárez y Díaz. En términos weberianos, Lerdo no era ni un liderazgo carismático ni tradicional, simplemente, su legitimidad tenía orígenes burocráticos.<sup>113</sup>

### 3.1 La rebelión de Tuxtepec o de la oposición al centralismo

La rebelión de Tuxtepec, subsidiaria de la de La Noria, pero que cundió en otras condiciones estructurales del sistema político mexicano, fue un movimiento armado dirigido por Porfirio Díaz, iniciado desde la región de Servando Canales, el único de los

---

<sup>112</sup>*Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>113</sup>Max Weber, *Economía y Sociedad*, trad. José Medina Echavarría, et. al, México, FCE, 1944, pp. 178-180.

gobernadores a los que, aún no siéndole totalmente leales, Lerdo de Tejada no defenestró.

Hay varios puntos a considerar para sostener el argumento de que la de Tuxtepec fue una rebelión que cundió entre los liderazgos regionales que, se ha dicho, no necesariamente eran gobernadores, pero sí lo serían con posterioridad y algunos lo habían sido antes. En principio, el Plan de Tuxtepec fue enfático en su reconocimiento y defensa constitucional. Como se ha discutido con suficiencia, la defensa de la Constitución de 1857 se articuló en los grupos rebeldes, con posterioridad al triunfo de los liberales en la guerra de Reforma. Es decir, una vez establecida la constitución nadie se levantaría sobre ella, sino para reivindicarla o reivindicar su verdadera esencia —lo que sea que eso haya significado. Hubo, además, un reconocimiento directo a las actas de reformas a la constitución que no necesariamente habían contado con el apoyo de los liderazgos regionales. La más ostensible de éstas fue la que restableció el Senado de la República, a lo que se opusieron varios gobernadores. A pesar de ello, Porfirio Díaz, como líder del movimiento rebelde, sostuvo el reconocimiento a las reformas del 25 de septiembre de 1873 y del 14 de diciembre de 1874.

Por otro lado, un elemento de particular importancia para delinear la trayectoria que debía seguir el movimiento, fue el reconocimiento de ley suprema que dieron a la no reelección de los gobernadores y el presidente. El principio de la no reelección y el sufragio libre se convirtieron en la bandera de la rebelión de Tuxtepec. El antirreleccionismo se convirtió pronto en el principal objetivo de la revuelta, cuyo documento básico fue conciso.<sup>114</sup>

Sin embargo, a pesar de la diversidad de objetivos que se plantearon en un documento tan pequeño, el Plan de Tuxtepec reservó un espacio para una declaración de

---

<sup>114</sup> *Colección de ...*, pp. 16.

principios acerca del federalismo. En su artículo cuarto, los tuxtepecanos ofrecieron reconocer el mandato de los gobernadores que se adhirieran al movimiento, únicamente, de alguna manera previendo que la mayoría lerdistista de gobernadores optaría por mantener su lealtad al gobierno o, en última instancia, por apoyar el ascenso a la presidencia del presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias. Por otro lado, el Plan también previó que serían pocos los gobernadores que podrían adherirse al movimiento, en tanto eran pocos los que no debían completa lealtad al gobierno de Lerdo de Tejada, nuevamente como ejemplo, Servando Canales.<sup>115</sup>

Para seguir el argumento acerca de la importancia que el Plan de Tuxtepec dio a los gobernadores, en el artículo sexto estableció que “el Poder Ejecutivo se depositará en el individuo que obtenga la mayoría de votos de los gobernadores de los estados”, ante lo cual cabe el comentario de que si bien Díaz no contaba con obtener el apoyo de los gobernadores, tampoco estaba dispuesto a desaprovechar la oportunidad de guñarles el ojo en la redacción del plan rebelde, en el que claramente se les tuvo por figuras vitales en la conformación de un nuevo orden político, a la caída de Lerdo. Un poco en otro sentido, el artículo décimo del Plan pretendió otorgar facultades extraordinarias en Guerra y Hacienda al presidente designado de acuerdo con las reglas del propio pronunciamiento, lo cual se convirtió en un contrasentido, en la medida en que el Plan de La Noria, desarrollado bajo el mismo liderazgo, había pugnado por el fin de las facultades extraordinarias que no eran más que valladares a la ejecución plena del texto constitucional de 1857. De tal suerte que, en el origen, el movimiento porfirista, que pretendió legitimarse con un discurso esencialmente constitucionalista, previó continuar el orden legal alterno que había fortalecido a la presidencia durante los períodos de Benito Juárez.

---

<sup>115</sup> Horacio Labastida, *Reforma y República Restaurada, 1823-1877*, México, Banco Internacional, 1987, pp. 325-326.

Finalmente, el papel preponderante que se dejó a los gobernadores en la redacción del primer Plan de Tuxtepec desapareció en las modificaciones que se le hicieron en Palo Blanco. Así pues, en el artículo sexto dejaron de estar los gobernadores como los electores del presidente que surgiera de la rebelión.<sup>116</sup>

Por otro lado, un elemento de importancia esencial para caracterizar a la rebelión de Tuxtepec, es que los lugartenientes tuxtepecanos fueron líderes que tenían fuerza de caciques en ciertas regiones del país y, algunos de los cuales, ya habían mostrado su adhesión a Díaz en la rebelión de La Noria. A diferencia de ese momento histórico, el de Tuxtepec sucedió sin una variable fundamental: Benito Juárez. Si han de tenerse en cuenta las habilidades políticas del presidente, a fin de hacer frente a una rebelión, las de Lerdo eran notables, sin embargo, su imposibilidad de establecer alianzas duraderas con los cacicazgos regionales<sup>117</sup> y, en su lugar, el interés de imponer a gobernadores afines, fueron uno de los elementos que imposibilitaron una respuesta más contundente al movimiento de Tuxtepec, sobre todo porque, quizás el único caso en que se mostró condescendiente con un gobernador que no necesariamente le era afín fue el de Servando Canales en Tamaulipas quien, paradójicamente, fue de los principales apoyos de Porfirio Díaz en esa rebelión, a lo que hay que sumar el hecho de que las batallas decisivas de ese alzamiento se pelearon en territorio de Canales.

Otro elemento que ha sido señalado por algunos autores como esencial es la importancia de que el proyecto que Díaz propuso al país era uno de carácter unitario, es decir, preocupado por construir la unidad nacional y, a últimas, por construir y después

---

<sup>116</sup>*Loc. cit.*

<sup>117</sup> Jesús Martel, comandante de la administración lerdista en la Huasteca Potosina, al conocer la dimisión de Lerdo de Tejada, firmó el acta de adhesión al plan de Tuxtepec, reformado en Palo Blanco; además, se puso a las órdenes de Díez Gutiérrez para recibir instrucciones, en vista de que había terminado el “periodo legal del C. Sebastián Lerdo de Tejada para Presidente de la República y teniendo además en consideración que por el nuevo giro que la revolución ha tomado, no puede la fuerza que es a mis órdenes seguir sosteniendo a ese gobierno que no puedo considerar sino ilegítimo” (Luz Carregha Lamadrid, 1876. *La revuelta de Tuxtepec en el Estado de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2007, p. 115).

fortalecer al Estado, un objetivo que compartía con el gobierno de Lerdo, paradójicamente. A pesar de ello, los métodos eran distintos: Lerdo propuso y llevó a cabo un proyecto centralizador unilateral, desde el gobierno nacional; Díaz llevaría adelante la construcción del Estado sobre una base de alianzas políticas, el uso de la fuerza y el autoritarismo. Los grupos porfiristas plantearon la rebelión como un movimiento nacional unificado en contra de la tiranía, más que una guerra de facciones políticas y comenzaron a usar el concepto de una nación unificada, “una fraternidad nacional”, intentando acortar la brecha que los separaba del tercer grupo en pugna por el poder: los iglesistas.<sup>118</sup>

Por otro lado, la marca de los cacicazgos que encumbraron a Porfirio Díaz como un *primus inter pares* —que lo fue hasta que logró la sumisión total de todos los caciques— estuvo clara en los primeros momentos de su dominación, pues, por ejemplo, en un momento dado la presidencia recayó en el antiguo gobernador de Puebla y cacique de la zona serrana de ese estado Juan N. Méndez, quien había sido un incondicional del general Díaz desde finales de la década pasada.<sup>119</sup>

Así pues, como señala Guerra, la llegada al poder de Porfirio Díaz fue la victoria de una coalición de caudillos regionales en contra del presidente Lerdo de Tejada y el inicio de un proceso de centralización del poder con una técnica distinta a la de Lerdo.<sup>120</sup>

La rebelión de Tuxtepec en realidad no fue una idea nueva, sino la repetición de la de La Noria, incluso con los mismos puntos esenciales. La variable que hizo la diferencia fue la fuerza que había adquirido la oposición a Sebastián Lerdo de Tejada, a

---

<sup>118</sup> R. Case, *op. cit.*, p. 25.

<sup>119</sup> D. Cosío Villegas, *Historia moderna*, p. 180.

<sup>120</sup> Esa clara participación de individuos con liderazgo regional se observa en la evidencia. Participaron, por ejemplo, Luis Emeterio Torres (Sonora) opuesto al general Pesqueira; Ángel Triás (Chihuahua) opuesto al clan Terrazas; Francisco Cañedo (Sinaloa); Juan Manuel Flores (Durango); Francisco Cantón Rosado (Yucatán); Carlos Díez Gutiérrez (San Luis Potosí). François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 78.

partir de “una coalición de descontentos que encuentran en su adhesión a Díaz el medio de imponerse a las facciones dominantes en sus estados, o que, siendo ya caciques en su estado, se unen al que les parece más semejante a ellos”. Guerra considera otros dos elementos que determinaron el éxito del general Díaz: su facilidad para establecer una red de relaciones personales con muchos de los hombres fuertes de las entidades federativas, algunos de los cuales fueron sus amigos, otros sus subordinados, y; el hecho de poder ofrecerse como una figura conciliadora, pues a pesar de ser un reconocido liberal había evolucionado a posiciones más conciliadoras, en relación con la Iglesia católica.<sup>121</sup> A ello hay que sumar la esencia nacional que tuvo el movimiento de Tuxtepec, cuyos principios básicos intentaron erigirse como principios nacionales.<sup>122</sup>

A partir del triunfo de la rebelión de Tuxtepec, la figura de Díaz, si bien era importante, no lo era tanto como para descollar por encima de los demás hombres fuertes, y, si es posible decir que descollaba, eso se debía definitivamente al apoyo que le habían mostrado los jefes locales, es decir, es posible ver a Díaz y su fortaleza en 1876, como un Leviatán construido con liderazgos locales. Ejemplo muy importante de esto fue la participación decisiva de los generales Méndez y Manuel González en la batalla de Tecuac, determinante para el triunfo de los rebeldes tuxtepecanos. Y, ya se ha dicho, el reconocimiento de Díaz a ese hecho indiscutible fue la presidencia de Juan N. Méndez, por un lado y, por otro, la de Manuel González Flores. Si bien es cierto que ambas coyunturas fueron distintas, en las dos subyace un reconocimiento de Díaz a la lealtad de dos de sus generales. Y en las designaciones en las gubernaturas sucede el mismo fenómeno. Ya se verá más adelante que, en algunos casos, como los que en este trabajo denominamos los gobernadores de varios estados o gobernadores “comodines”,

---

<sup>121</sup> *Loc. cit.*

<sup>122</sup> R. Case, *op. cit.*, p. 37.

la pertenencia al grupo original de Díaz determinó que algunos gobernadores lo fueran de varios estados, en distintos períodos.<sup>123</sup>

A partir de su triunfo, como se ha dicho, Díaz tuvo que fortalecer su poder en el ámbito nacional, con serias limitaciones, pues su posición no era de excepción dada la alianza sobre la que llegó al gobierno. De modo que se vio constreñido a respetar pactos de no intervención con los caciques poseedores de feudos regionales. Ya a partir de 1884, paulatinamente, irá aumentando su poder y su influencia, para consolidarse ya entrada la última década del siglo.<sup>124</sup> Otro punto a considerar es la presión que ejercieron los hombres fuertes que apoyaron a Díaz sobre él una vez llegados al poder, en relación con el mantenimiento de los postulados del Plan de Tuxtepec, sobre todo en el punto de la no reelección. Con respecto a la desaparición del Senado, Díaz se vio constreñido a construir una argumentación que satisficiera, aunque sea medianamente, a los dos grupos que surgieron dentro de su “partido”: los netos y los moderados. Habiendo sido los primeros quienes más fuertemente buscaron la supresión de la cámara alta del poder Legislativo.<sup>125</sup>

Ambos grupos porfiristas dieron al recién formado gobierno de Díaz un componente de conflicto y complicaron su labor de mediador y de ordenador de la vida política. En su resolución acerca del Senado de la República, que entre los gobernadores levantaba ámpula, Díaz supo lidiar con los miembros de su partido y oponerse a los elementos más radicales muy claramente, con la designación, al final de su primer mandato, de Manuel González como candidato a la presidencia. Esta fue una ocasión propicia para mostrar la capacidad conciliadora y de negociación de Díaz, pues, mientras por un lado no llevó adelante ninguna acción en contra del Senado y lo

---

<sup>123</sup> José C. Valadés, *El porfirismo. Historia de un régimen. El nacimiento (1876-1884)*, t. 1, México, UNAM, 1987, pp. 19-21.

<sup>124</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 49.

<sup>125</sup> R. Case, *op. cit.*, p. 98.

mantuvo como institución, en tanto producto de una de las reformas constitucionales que el Plan de Tuxtepec había reconocido y ofrecido respetar, cómodamente prefirió separarse de la presidencia para dirigir directamente al ejército en contra de los rescoldos del iglesismo y colocar en ella a Juan N. Méndez, miembro del grupo radical.<sup>126</sup>

### 3.2 Gobernadores y generales porfiristas y la Constitución de 1857

Al triunfo de la rebelión de Tuxtepec, el gobierno de Porfirio Díaz descansó sobre una coalición entre caciques regionales con poder sobre sus territorios, que fue respetada por Díaz en tanto esos líderes no atentaran contra su posición nacional. Sin embargo, en lo que en este documento hemos caracterizado como una primera época del Porfiriato, es decir, de 1876 a 1892, puede decirse que los poderes estatales aún conservaban cierta fortaleza. En este punto surge una interesante dicotomía, por un lado la intervención del gobierno central en aquellos estados en los que la lealtad del líder estatal al presidente es débil, y, por otro, en aquellas entidades en las que la lealtad era segura, la intervención del gobierno nacional es casi nula. De tal suerte que, como dice Guerra, “si el caudillo regional es un amigo fiel, que controla muy bien su estado, su permanencia en el poder y su autonomía son muy grandes”.<sup>127</sup>

A partir de esta idea es posible abonar al argumento principal de la tesis: para llegar a la construcción de un Estado nacional y consolidar sus instituciones se debía centralizar el poder en una autoridad nacional fuerte, todo ello, en demérito del federalismo. Así pues, el funcionamiento del federalismo mexicano en aquel momento

---

<sup>126</sup>*Ibid.*, p. 99-100 y *passim*. El autor incluso señala que en ese primer gobierno de Porfirio Díaz surgió un periódico conocido como “La Bandera Blanca”, dirigido por Tiburcio Montiel y cuyo trabajo periodístico estuvo dirigido primordialmente a criticar al presidente Díaz y a su gabinete, asumiéndose ellos como “mendecistas”, impulsores de la candidatura presidencial de Juán Méndez Guerra, *op. cit.*, pp. 49-50.

no se ciñó a las grandes líneas que la teoría política ofrece para ese tipo de régimen. El gobierno de Porfirio Díaz fue claramente un paréntesis en el federalismo mexicano, de modo que en su funcionamiento evidenció un modelo jerárquico y autoritario, es decir, más bien de una organización jerárquica parecida a la de las burocracias descentralizadas, en las cuales una figura central ejerce el poder y lo delega en figuras de menor importancia jerárquica, que tienen autonomía hasta cierto punto, pero limitada por las directrices que señale la propia figura central.

A pesar de que el funcionamiento del sistema político porfirista fue haciéndose cada vez más centralizado, la adhesión a la constitución no fue cuestionada en ningún momento. Lo sería, por supuesto, pero hacia finales del período de Díaz, que ya no ocupa a este análisis. De modo que Díaz no tuvo que hacer grandes modificaciones al texto constitucional para iniciar ese proceso de centralización que inicialmente se basó en una política conciliadora con caciques. Así pues, se le dio continuidad al triunfo de Tuxtepec, que había sido fundado en la aceptación y defensa de los principios constitucionales, como respuesta a los intentos del presidente Lerdo de centralizar ciertas funciones legislativas y de aumentar la centralización de las administrativas, sobre todo las relacionadas con la recaudación.<sup>128</sup> Este proceso se fortaleció en el área económica, pues la falta de planeación era evidente. De tal suerte que Díaz no sólo tuvo que dedicarse a reconstruir un país que no había terminado de recuperarse de una serie de conflictos militares, sino que además tuvo que hacerse cargo de la reforma económica necesaria, forzando a algunos de los gobernadores —como Manuel Ma. Escobar, Bruno Patiño o Jesús Camarena— a acompañarlo en esa empresa, dado el mal estado en que estaban las finanzas estatales para ese momento.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> R. Case, *op. cit.*, pp. 27 y 29.

<sup>129</sup> *Ibid.*, pp. 141-142.

Guerra advierte tres formas en que, para este momento inicial, Díaz interviene en los asuntos de las entidades federativas: “cuando uno de sus fieles muere y hace falta nombrar a otro gobernador, cuando un gobernador es incapaz de mantener el equilibrio y de arbitrar entre las diferentes fuerzas políticas de su estado y, por último, cuando el equilibrio en el estado es inestable o está fundado sobre la sucesión en el poder de diferentes facciones”.<sup>130</sup>

Hasta cierto punto, este momento inicial del Porfiriato ofrece las claves para entender la centralización que se dio posteriormente, puesto que se evidencia un proceso de doble centralización que es posible explicar de la siguiente manera: en primer lugar, del presidente hacia los gobernadores, sobre los que se reserva ciertas facultades de acción, evidenciadas en las sucesiones y en la forma de entrometerse en la entidad mediante la designación de diputados y senadores. Por otro lado, la segunda centralización, es la que ejercitan los gobernadores hacia dentro en sus entidades, en donde se les otorga libertad para la elección del resto de los cargos, que atañían meramente a ellos.<sup>131</sup>

Ese proceso de doble centralización es señalado por Rafael de Zayas cuando apunta que una vez establecidas las nuevas reglas de funcionamiento, limitado el poder de los gobernadores, el proceso de centralización no se detuvo, pues, viciadas por relaciones de tipo personal, militar y económico, las relaciones entre el gobierno federal y los estatales se fueron haciendo cada vez más de subordinación hasta que los gobernadores terminaron por convertirse en funcionarios federales, dependientes del Centro, de donde emanaba su nombramiento.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, pp. 49-50.

<sup>131</sup> *Loc. cit.*

<sup>132</sup> Este punto se discutirá más adelante, en el apartado relacionado con las élites políticas estatales. Dice, además, el autor, que “los gobernadores, a su vez, siguieron el mismo sistema dentro de sus respectivos estados, nombrando a los miembros de los poderes Legislativo y Judicial y hasta a los ayuntamientos, completando el engranaje y constituyendo una sola y

El elemento primordial a destacar de esta primera etapa del Porfiriato es la idea sobre la cual se basó la fortaleza de Díaz. Como ha sido señalado, su triunfo fue claramente resultado de una coalición de hombres fuertes, líderes regionales que le dieron su apoyo en tanto era el individuo, de los tres en pugna, que más se parecía a ellos. A partir de esto, como señala Guerra, Díaz estableció el poder central y los poderes regionales sobre un equilibrio bien manipulado entre la cohesión política del conjunto del país y una autonomía muy grande de las entidades para cualquier maniobra y decisión política que no ponía en peligro esa cohesión, es decir, el funcionamiento gubernamental del Porfiriato en materia de relaciones del gobierno federal con los gobernadores no empezó con una posición de primacía del presidente sobre los gobernadores, sino, en cierto sentido, con la lógica de una confederación en que cada líder tiene un feudo en el que domina sin tener que entregar cuentas al líder superior, a menos, desde luego, que en un momento dado sus acciones puedan derivar en un debilitamiento de la coalición política sobre la que descansan los intereses de todos.<sup>133</sup>

### 3.3 El fortalecimiento del poder central

Uno de los espacios más importantes en los que se observó el fortalecimiento paulatino del poder central en el gobierno de Porfirio Díaz fue el hecho de que las modificaciones constitucionales que se hicieron durante los primeros años de su gobierno aumentaron las atribuciones del presidente en materia económica, lo que pareció ser consecuencia directa de la puesta en marcha del plan liberal que se señaló ya. De tal suerte que la conducción de políticas públicas como la de comunicaciones fue responsabilidad

---

colosal máquina política y administrativa, movida por una fuente central única”. Rafael de Zayas, Zayas, *Porfirio Díaz. La evolución de su vida*, Nueva York, D. Appleton y Cía., 1908, pp. 202-203.

<sup>133</sup>*Loc. cit.*

absoluta del gobierno federal. Por otro lado, Guerra señala que ese tipo de modificaciones que aumentaron las competencias del gobierno federal no encontraron resistencias particulares entre las élites políticas provinciales, en la medida en que para éstas todo parecía ser beneficios sin mayores responsabilidades.<sup>134</sup>

La primera de esas reformas que tuvieron que ver con el ámbito de relaciones entre el gobierno federal y las entidades, fue la que prohibió la reelección de presidente y gobernadores, del 5 de mayo de 1878. La segunda fue la abolición de las alcabalas y aduanas interiores —que vino a materializar un anhelo anterior del Constituyente—, del 17 de mayo de 1882. La tercera, del 15 de mayo de 1883, la que cambió la jurisdicción de “los delitos cometidos por medio de la imprenta”. La cuarta, la que reservó al Congreso y al Ejecutivo la facultad para hacer y expedir códigos de minería y comercio, incluyendo los bancarios, del 14 de diciembre de 1883. La quinta, sobre excepciones de los casos que corresponde a los tribunales de la nación conocer, del 29 de mayo de 1884. La mayoría de estas modificaciones, sin embargo, se dieron durante el período presidencial de Manuel González. Significativamente, la primera modificación constitucional que introdujo Porfirio Díaz —en su segundo período— fue la del 12 de diciembre de 1884, identificando las partes integrantes de la federación, incluida la formación del territorio de Tepic, mediante la separación del séptimo cantón de Jalisco, en lo que tuvo importante relevancia la fortaleza regional de Manuel Lozada. El 22 de noviembre de 1886 Díaz introdujo una modificación constitucional que modificó varias medidas arancelarias en el sentido de, como ya se ha dicho, dotar de mayores capacidades en el ámbito económico al gobierno federal. Las últimas modificaciones que atañen a este análisis, puesto que el arco temporal va de 1876 a 1892, son la de 1887 y 1890, ambas cambiando de una forma más bien intrincada la normatividad

---

<sup>134</sup>*Loc. cit.*

referente a la reelección. En el primer caso se abrió la puerta a una reelección presidencial y a las de los gobernadores, a fin que las regularan sus constituciones estatales, en su ámbito de competencia. La reforma de 1890 fue más allá. Determinó la duración del período presidencial y omitió consideraciones sobre permitir o prohibir la reelección.<sup>135</sup>

Este segundo período de gobierno de Porfirio Díaz (1884-1888) se constituyó en el inicio del fortalecimiento del poder central. El gobierno federal, en el período de Manuel González, había demostrado estar en condiciones de hacer respetar su autoridad. Así que, una vez ensayada la política de conciliación, Díaz inició la implementación de un “plan concebido con todos sus detalles”, centralizando jerárquicamente el poder para poder dar paz y encaminar los esfuerzos del país al desarrollo, a costa, desde luego, de la supresión del federalismo y de otras tantas características del sistema político, haciéndolo, evidentemente, no democrático.<sup>136</sup>

Teniendo en cuenta la experiencia histórica, el gobierno de Díaz se propuso evitar que su proyecto económico se encontrara con las limitaciones que tuvo el de Lerdo, obstáculos dentro de la propia estructura económica que tuvieron que ver con falta de vías de comunicación y transporte, imposibilidad de modificar la estructura recaudatoria y el fracaso para corregir las ineficiencias de la industria minera fueron sólo algunas de las causas de esa falta de éxito. Hasta cierto punto estos problemas se convirtieron en otro valladar a la creación del Estado y al proceso de centralización de Lerdo, pues lo imposible de generar beneficios económicos a los que pudieran acceder

---

<sup>135</sup>Imer B. Flores, “La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, en, Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 años de la Constitución de 1917*, México, IJ-UNAM, 1997, pp. 320-322.

<sup>136</sup>R. de Zayas Enríquez, *op. cit.*, pp. 153-155.

los cacicazgos fue una dificultad que superó Díaz y sobre la que se basó mayormente el funcionamiento de la maquinaria jerárquica en que convirtió al sistema político.<sup>137</sup>

En cierto sentido, a partir de la discusión anterior, es posible argüir que el surgimiento de una especie de ideología entre los triunfantes miembros del grupo de Tuxtepec estuvo delimitada por los que creían habían sido los principales errores del gobierno de Lerdo. Es decir, en Lerdo de Tejada encontraron los triunfadores de 1876 ejemplos de lo que debían evitar hacer, aun cuando en esencia estuvieran intentando hacer lo mismo que el presidente derrocado.<sup>138</sup>

Guerra sostiene que la prosperidad económica basada en la planeación centralizada de ciertas políticas, además de las mejoras de diversa índole, entre las que se encontraron las vías de comunicación, los ferrocarriles y el telégrafo, favorecieron el crecimiento económico y fenómenos como la explosión demográfica y los fenómenos migratorios.<sup>139</sup> De forma que estos hechos iniciaron el proceso paulatino de transformación del espacio político en México, que pasó de ser “un conjunto de poderes fragmentarios” a convertirse “progresivamente en un espacio de poder único, cuyos componentes regionales no tenían el mismo peso que antes”.<sup>140</sup>

De origen la rebelión de Tuxtepec tomó la bandera de la no reelección, rescatando la oposición que había entre los líderes regionales iguales a Díaz hacia el mantenimiento en el poder, primero de Benito Juárez y, después, de Lerdo de Tejada quienes, como se ha señalado, “gobernaron habitualmente con la suspensión de cierto

---

<sup>137</sup> R. Case, *op. cit.*, p. 32.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>139</sup> “El Porfiriato se presta para analizar las interacciones que se establecen entre el desarrollo económico y social y la evolución demográfica—interacciones que corren en ambas direcciones, del cambio socioeconómico y al demográfico y de ésta hacia aquél—porque durante este periodo, como nunca antes desde de la independencia, se combinaron estabilidad política y cambio económico, dando tiempo a que los resultados de la estabilidad y el cambio económico afectaran la esfera demográfica como a que el desenvolvimiento en esta esfera dejara sentir su influencia sobre los arreglos económicos, sociales y políticos” (Francisco Alba, “Cambios demográficos y el fin del Porfiriato”, en *El poblamiento de México*, t. III, México, SEGOB-CONAPO, 1993. p. 149).

<sup>140</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, pp. 49-50.

número de garantías constitucionales, o con facultades extraordinarias en diferentes ámbitos”.<sup>141</sup> Así pues, se ha discutido también que fue en los gobiernos de esos dos presidentes que se empezó la construcción del Estado y la centralización del poder, sin que se lograra concluir ese proceso, primero por la muerte de Juárez y luego por la defenestración de Lerdo.<sup>142</sup>

A pesar que después del triunfo del bando liberal, los gobiernos nacionales dejaron de requerir del apoyo directo de los liderazgos regionales, precisaron de establecer “compromisos con poderosos dirigentes locales cuya principal ambición era retener la autonomía regional”. Señala Pansters que la incipiente “centralización del poder en el Estado liberal continuó interfiriendo con los dominios políticos regionales” ante lo cual muchos dirigentes, amenazados por el gobierno de Lerdo y, en menor medida, por el de Juárez, decidieron dar su apoyo a la revuelta del general Porfirio Díaz, “quien reunió y movilizó su descontento”.<sup>143</sup>

El trabajo de consolidación de un poder central fuerte fue logro de Porfirio Díaz, con posterioridad al triunfo de la rebelión de Tuxtepec. La idea original, como señala Guerra, era “construir un poder central superior a los poderes regionales autónomos y rivales” —entre sí.<sup>144</sup>

El problema constitucional fue importante, como dice Merino, después de 1857, pues la constitución sirvió como bandera para grupos que formaban parte del gobierno como para los que no. Y uno de esos grupos fue el que encabezó Díaz en 1876. La sustancia constitucional que dio forma a su oposición a Lerdo fue la no reelección y así, una vez establecido en el poder, Díaz declinó tocar el fondo de la constitución y se

---

<sup>141</sup> E. Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912, pp. 98-105.

<sup>142</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 57.

<sup>143</sup> Wil G. Pansters, *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, trad. Willy de Winter, México, FCE-BUAP, 1998, p. 21.

<sup>144</sup> *Loc. cit.*

limitó a promover modificaciones mínimas, una de ellas fue la referente a la reelección. Las motivaciones para quitar la reelección de la constitución en 1878 fueron las del texto del Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco. Esa modificación fue necesaria como recurso de legitimación del nuevo gobierno, dado que había sido uno de los motivos de aglutinación de apoyos en la coyuntura rebelde.<sup>145</sup> Sin embargo, la historia posterior de este precepto constitucional es interesante. En 1887, después del gobierno de Manuel González, la imposibilidad constitucional fue modificada y se permitió una segunda reelección, a la que pudo optar Díaz. Esa prohibición fue suprimida definitivamente en 1890.<sup>146</sup>

Con respecto a los gobernadores y su relación con la reelección caben varias consideraciones. La primera se refiere a que los líderes regionales que triunfaron con Díaz en 1876 llegaron también a las gubernaturas de sus entidades, peleando en contra de la reelección. Se ha dicho ya que la inclusión del precepto en la constitución fue un recurso de legitimación válido del que Díaz echó mano, pero también fue un recurso en contra de la reelección de los gobernadores y el fortalecimiento de sus poderes regionales. Así pues, mientras del gobierno federal se hacía cargo un hombre leal a Díaz, de 1880 a 1884, y él se mantenía como ministro de Obras Públicas de ese gobierno —y otro período (1881-1883) como gobernador de Oaxaca, en tanto hombre fuerte, no perdió su preeminencia ni su poder, manteniendo además la posibilidad de regresar a la presidencia.<sup>147</sup>

En consonancia con esto, los gobernadores optaron por la misma táctica. De esta dinámica, puede decirse que los gobernadores fueron a los estados lo que Díaz era al

---

<sup>145</sup>*Loc. cit.* Don M. Coerver señala que la no reelección fue el elemento central de la exposición de motivos de la revuelta de Díaz en 1871 y resucitó como elemento primordial del de 1876. *The porfirian interregnum: the presidency of Manuel González of Mexico, 1880-1884*, Fort Worth, The Texas Christian University Press, 1979, [tesis doctoral], p. 5.

<sup>146</sup>*Loc. cit.*

<sup>147</sup>*Ibid.*, p. 79.

país. Así que la nula oposición que generaron los relajamientos de la disposición antirreeleccionista no fue debido a que Díaz tuviera ya, en ese momento que se ha llamado aquí el primer Porfiriato, el control total sobre el país, sino a que esa misma disposición atañía también a los gobernadores. De tal suerte que, cumpliendo con el mantenimiento del orden y la lealtad, los gobernadores podían perpetuarse tanto como quisieran pues su destino político y económico dependía del presidente.<sup>148</sup>

A la discusión que se ha introducido en el párrafo anterior abona Guerra cuando dice que las mismas observaciones que pueden hacerse sobre el gobierno federal en el Porfiriato pueden hacerse con respecto a los gobiernos de las entidades federativas, a saber “predominio del Ejecutivo, papel subordinado de la legislatura —si el gobierno ha asentado bien su poder—, dependencia de la justicia, etc.” En un primer momento, cuando el dominio de Porfirio Díaz no era total, sino el de un *primus inter pares*, Guerra dice incluso que el ejercicio de la función política de los gobernadores era menos acotado que el del presidente, pues para ellos no existía ningún tipo de restricción para ejercer dominio sobre las unidades inferiores, es decir, los municipios. Este hecho es palpable en la situación de los municipios, “inclusive antes de que los presidentes municipales fueran directamente designados por el gobernador, pues los municipios se encontraban ya bajo la tutela de los jefes políticos de distrito, no tenían autonomía financiera y debían obtener autorización del gobernador para asuntos de su administración ordinaria”. A pesar de lo cómodo y fácil que parecía el ejercicio de la función gubernativa como jefes de los Ejecutivos estatales, los gobernadores ejercieron más bien una función gerencial, de intermediación entre dos polos políticos de importancia insoslayable, pues, “el gobernador era dueño de su estado y su poder real dependía de la estructura del campo de fuerzas de la región y de sus relaciones

---

<sup>148</sup>*Ibid.*, p. 57.

personales con el gobierno central”.<sup>149</sup> Así, la función gerencial de los gobiernos estatales puede explicarse porque se los puede señalar como uno de los centros más importantes de poder, en tanto articuladores del poder nacional y los poderes locales. Esto no quiere decir que el federalismo haya existido, pues la fuente del poder de los gobernadores, una vez consolidado el centralismo jerárquico del gobierno de Díaz, fue precisamente Díaz, desde la presidencia, y no la representación estatal que ejercían.<sup>150</sup>

### 3.3.1 Los gobernadores y la presidencia de Manuel González

Al finalizar el primer gobierno de Porfirio Díaz, la impronta del triunfo de la rebelión de Tuxtepec, con todo su contenido programático, seguía vigente. A pesar del apoyo que había aglutinado la no reelección, la prohibición constitucional, como ya se ha visto, no se hizo efectiva sino hasta el 5 de mayo de 1878, en que Díaz promulgó la enmienda que él mismo había propuesto “con fino dramatismo”. A pesar de esa reforma, el candidato natural para la elección presidencial de 1880 parecía ser el propio Díaz, lo que se aumentó cuando, en 1879, la legislatura del estado de Morelos, gobernado por el coronel Carlos Pacheco Villalobos, introdujo una propuesta de reforma constitucional mediante la que se intentaba retrotraer la reelección presidencial siempre que el candidato que buscara reelegirse obtuviera dos tercios de los votos electorales. Esta propuesta, a partir de la decisión de Díaz por favorecer la candidatura de Manuel González, se detuvo.<sup>151</sup>

A pesar de la actitud ambigua que Díaz adoptó frente a los simpatizantes que le animaban a optar por la reelección en 1880, y de que buen número de éstos eran

---

<sup>149</sup>*Ibid.*, p. 58.

<sup>150</sup>*Ibid.*, p. 93.

<sup>151</sup> Don M. Coerver, *op. cit.*, p. 6 y 11.

gobernadores, Díaz prefirió no hacer evidente el plan que tenía al respecto y esperar lo más posible, permitiendo incluso una contienda preelectoral amplia y diversa.<sup>152</sup>

La contienda presidencial de 1880 evidenció la importancia de los gobernadores, pues de los seis contendientes, cuatro habían sido gobernadores para el día de la elección, a saber: Manuel González, Trinidad García de la Cadena, Ignacio Mejía e Ignacio L. Vallarta, aunque también lo intentaron en un primer momento, en una suerte de precandidatura, los generales Vicente Riva Palacio y Gerónimo Treviño, ambos exgobernadores.<sup>153</sup>

El proceso de selección de candidatos ofreció a Porfirio Díaz una oportunidad de asegurarse la lealtad de todos los grupos afines a él aunque, como señala Coerver, conforme avanzó ese proceso se fue haciendo cada vez más difícil mantener la posición de “neutralidad prudente”, puesto que la neutralidad no ofrecía más oportunidades que riesgos al presidente Díaz. Era un peligro latente que conforme avanzara la campaña el presidente no se decidiera a apoyar a algún candidato, pues vería minado su liderazgo y, en cierto sentido, éste le sería arrebatado por alguno de los candidatos —el que lograra presentarse como un líder. Así que para evitar comprometer su posición política futura Díaz tuvo que tomar partido por un candidato. Finalmente el hombre fuerte favorecido fue Manuel González, identificado con el bando moderado del porfirismo, con amplia experiencia como gobernador, como ministro y con lealtad probada a Díaz. Según arguye Coerver, la decisión por Manuel González tuvo origen en una multitud de factores.<sup>154</sup> El más importante de ellos fue una característica común a la mayoría de los candidatos: la idea de que el progreso económico había de llegar de la mano de un

---

<sup>152</sup>*Ibid.*, pp. 6-7, y, Bernardo Reyes, *El general Porfirio Díaz*, México, Edinal, 1960, p. 277 y *passim*.

<sup>153</sup>*Ibid.*, pp. 7-8 y 23.

<sup>154</sup>Varios de esos factores estuvieron relacionados con la notoriedad que había alcanzado el general Manuel González en el ejército. Las opiniones van de muy escuetas a otras con sentido de apología, pero todas coinciden en que González había adquirido buena fama porque su participación en la batalla de Tecuac había sido fundamental para asegurar el triunfo. Rafael de Zayas Enriquez, *op. cit.*, pp. 149 y 150.

gobierno que impusiera orden, un gobierno militar. Unido a la calidad de militar de González, en contraposición a Justo Benítez, civil, la variable de lealtad a Díaz favoreció a González, pues, en última instancia, podía presentarse como un individuo leal, dependiente y subordinado a Díaz, en tanto lo había sido durante la guerra.<sup>155</sup>

A pesar de que el apoyo por Manuel González fue velado, en cierto sentido, Díaz desarrolló una serie de acciones para asegurar el triunfo de éste en las elecciones. La columna vertebral de ese apoyo subrepticio fueron las relaciones con los gobernadores, a través de los cuales el presidente operó el triunfo de González, tal como lo evidencian las correspondencias con Doroteo López, Carlos Pacheco, Marcelino Castilla, Miguel Guinchard o Francisco Cañedo.<sup>156</sup>

El desempeño del gobierno de Manuel González en lo referente al federalismo cabe como parte del análisis del Porfiriato que se está haciendo en este trabajo, pues continuó con la política de conciliación con los gobernadores que había iniciado Díaz, logrando que ésta fuera el indicador más importante de su éxito gubernamental.<sup>157</sup> En primer lugar, su cautela le permitió meter en cintura a los gobiernos estatales, a partir de una estrategia de apaciguamiento en la que la intervención federal fue sólo un recurso de excepción usado para mantener la paz en las entidades,<sup>158</sup> situación que fue también excepcional en tanto el gobierno federal no tuvo que enfrentarse a ella frecuentemente, dado que fueron pocos, casi ninguno, los gobernadores que optaron por enfrentarse al centro. Por otro lado, a pesar que la mayoría de los gobiernos estatales estaban en manos de hombres fuertes cercanos al expresidente Díaz y de que sus períodos terminaron cuando González gobernaba, éste renunció a influir en las sucesiones en las

---

<sup>155</sup>*Ibid.*, pp. 24-25.

<sup>156</sup>*Ibid.*, pp. 26-27.

<sup>157</sup>*Ibid.*, p. 63 y 75.

<sup>158</sup>*Ibid.*, p. 76.

gubernaturas, señalando su compromiso con la soberanía de las entidades para el desahogo de sus asuntos interiores.<sup>159</sup>

Hubo, sin embargo, casos en los que sí se generó fuerte tensión entre los gobiernos estatales y el federal. El primero de ellos fue el de Sinaloa, en el que el fin del período de Francisco Cañedo, hombre cercano a Díaz, trajo a un nuevo gobernador, Mariano Martínez de Castro, que pronto entró en conflictos con el jefe militar de la zona, el general Carbó, y, por extensión, con el gobierno federal. Las desavenencias de Martínez de Castro con el gobierno federal se solucionaron, a pesar de la tensión.<sup>160</sup>

El otro de los casos no tuvo el mismo fin. En Jalisco, el gobernador Fermín Riestra entró en conflicto con el gobierno federal a causa de las elecciones estatales. El conflicto con Riestra terminó en un enfrentamiento directo con el gobierno federal, representado por el general Tolentino, a quien Riestra acusó de amenazar la estabilidad del estado. Finalmente Riestra salió de la gubernatura.<sup>161</sup>

Estos dos casos son fundamentales para entender el poco conflicto que existió entre el gobierno federal y los gobernadores en el período de Manuel González. Y es interesante, porque ambas entidades y ambos gobernadores habían apoyado a candidatos a la presidencia distintos a González. Por un lado, Sinaloa se había inclinado por Justo Benítez y, por otro, Jalisco, concretamente Riestra, usó todos los recursos que tuvo a la mano para impulsar la candidatura de Ignacio L. Vallarta. Así pues, la característica común en los dos casos de conflicto es la divergencia con el candidato que llegó a presidente. Aunque no es posible hablar de una represalia, sí es posible señalar cierto ánimo negativo de parte del gobierno hacia ese par de gobernadores, más hacia el de Jalisco, pues en el caso sinaloense fue el propio gobernador el que buscó el conflicto con el gobierno federal, cuestionando la autoridad del general Carbó.

---

<sup>159</sup>*Ibid.*, pp. 76-77.

<sup>160</sup>*Ibid.*, pp. 77-83.

<sup>161</sup>*Ibid.*, pp. 83-94.

Como resultado de este par de conflictos, y también de la salida del gobernador Carlos Ortiz de Sonora, el periódico *El Lunes*, según señala Coerver, destacó que a pesar de la cautela y la política conciliadora del presidente González “ningún gobernador ocupa la primera magistratura de un estado a menos que tenga la bendición del Ejecutivo federal”.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup>*Ibid.*, p. 94.

## CAPÍTULO 4

### LA CENTRALIZACIÓN PORFIRISTA Y LOS GOBERNADORES

Según señala Pansters, durante el Porfiriato tuvieron lugar dos procesos políticos importantes. El primero fue una ampliación de la red de comunicaciones y la consecuente formación de un mercado nacional que hasta entonces había sido inexistente. El segundo, una creciente centralización del poder político “en la cual las élites local y regional consideraron que era necesaria la cooperación con el caudillo nacional y, por lo tanto, consolidaron el proceso desde abajo”.<sup>163</sup> Este proceso tuvo como característica principal el acuerdo y la negociación, el fortalecimiento de las coaliciones que se forjaron en el período convulso de 1876. Una vez pacificado el país con este tipo de políticas de carácter conciliador, Porfirio Díaz concentró el poder político con bases no necesariamente del mismo talante, ampliando su poder personal mediante el fortalecimiento de la figura presidencial.<sup>164</sup>

Esta centralización del poder político no fue gratuita y a costa la centralización del poder y de la construcción del Estado nacional se pagaron costos altos, como la supresión del federalismo y la jerarquización del poder mediante líneas directas de mando del presidente hacia los ámbitos inferiores de gobierno. Las transformaciones que ocurrieron en el país también tuvieron efectos negativos, uno de esos efectos negativos fue la resistencia latente de las regiones —no necesariamente de los gobernadores— a la influencia del centro. La premisa importante en este punto es que si bien el Porfiriato, con la centralización del poder, logró suprimir al federalismo

---

<sup>163</sup>W. G. Pansters, *op. cit.*, p. 93. El autor señala como un buen ejemplo de esta tendencia en el cacique poblano Juan Francisco Lucas, que dominó junto a otros como Juan N. Méndez la sierra de Puebla desde la década de 1860.

<sup>164</sup>Anthony T. Bryan, “Political Power in Porfirio Díaz’s Mexico: A review and commentary”, *The Historian*, vol. 38, no. 4, 1973, p. 653.

mexicano por un tiempo, no logró suplantar sus bases, es decir, no logró suprimir los intereses y particularidades regionales.<sup>165</sup>

Para entender la forma en que Díaz logró conciliar e iniciar un proceso paulatino de control sobre los generales tuxtepecanos que habían triunfado con él en 1876, viene bien retomar la idea de Case cuando dice que la rotación en cargos públicos que dio Díaz a los militares de alta graduación que le acompañaron en la rebelión de 1876 fue alta. Señala, con razón, que antes de dejar el poder en manos de Manuel González, que era uno de esos generales, Díaz se aseguró de dar suficiente rotación a éstos a fin de no colocarles recursos de fuerza a la mano. Sólo tres de esos diecisiete generales eran gobernadores —y uno de ellos era Díaz, en Oaxaca.<sup>166</sup>

Otra de las tácticas que también usaría Díaz a lo largo de su período de gobierno fue poner recursos económicos a la mano de sus subordinados. De modo que, acorde con Bulnes, veintiún generales acumularon una riqueza superior a doscientos mil pesos entre 1876 y 1910. De esos veintiuno, existe evidencia para afirmar que, al menos, dieciséis fueron gobernadores.<sup>167</sup>

Para entender la forma en que Porfirio Díaz logró controlar, a finales del período analizado, a la mayoría de los gobernadores, mediante una cadena de mando directa y jerárquica, viene bien retomar la diferenciación que usa Guerra para los gobernadores. El autor habla de cinco tipos de gobernadores: los antiguos caudillos, los caudillos dependientes, los fieles, los hombres del presidente y los militares.

En este análisis dividiré el estudio de los gobernadores en dos partes: la primera, una división entre ellos por el período de tiempo que duraron al frente de la

---

<sup>165</sup>W. G. Pansters, *op. cit.*, p. 22.

<sup>166</sup>R. Case, *op. cit.*, p. 157.

<sup>167</sup>*Ibid.*, p. 155. Hay que retomar del autor el apunte de que los diversos datos sobre la riqueza de esos veintiún generales no tiene fortaleza empírica como evidencia, pues es tomada de Francisco Bulnes quien lo atribuye a una fuente anónima. Sin embargo, al menos para contextualizar es interesante, dado que Bulnes fue uno de los más informados autores sobre el período. Véase, Francisco Bulnes, *El verdadero Díaz y la Revolución. Rectificaciones y aclaraciones a las memorias del general Porfirio Díaz*, México, Instituto Mora, 2008.

gubernaturas, y; la segunda, una división de algunos y análisis por tipos de élites políticas, diferenciándolas y encontrando tres grupos particulares: las élites inestables, las familiares y una de carácter nacional integrada por aquellos individuos que, habiendo demostrado ser leales a Díaz, gozaron de su confianza para gobernar más de un estado.

### *El modelo de análisis*

El análisis que se ofrece a continuación consiste en estudiar a fondo casos ejemplares de tres tipos de gobernadores: iniciales, favoritos y, los denominados aquí, fugaces. El primer caso, los gobernadores iniciales, son aquellos que iniciaron su período de forma simultánea al de Díaz en la presidencia, en 1876, de tal suerte que será posible señalar, entre otras particularidades, cuáles adquirieron sus encargos con Lerdo y se mantuvieron con Díaz —que fueron pocos. El segundo caso, los gobernadores favoritos, son aquellos que, en el período de análisis (1876-1892), tuvieron los períodos más largos de gobierno, de tal suerte que sea posible ofrecer explicaciones que tengan que ver con la relación con el presidente, su fortaleza estatal y el control que hayan ejercido sobre sus entidades. El tercer caso, los gobernadores que han sido denominados fugaces, son aquellos gobernadores que cumplieron los períodos más cortos. El análisis que se hace al respecto intenta seleccionar aquellos casos que evidencian que esos períodos se acortaron debido a condiciones adversas en la relación entre gobernador y presidente.

De esta manera, con este análisis se pretende abonar a la hipótesis de esta investigación, señalando puntualmente cómo se fue consolidando la centralización del régimen porfirista, cómo se fortaleció la autoridad central del gobierno federal. En el último capítulo se analizará cómo se construyó una estructura institucional que fue

sustento para el concluir el proceso de construcción del Estado-nación en México y ponerlo a funcionar como una maquinaria precisa.

### *La lógica de la centralización jerárquica*

Antes de iniciar la ejemplificación con casos y el análisis de los tipos de gobernadores que se han identificado, es pertinente apuntar algunos comentarios sobre la lógica de la centralización que, en el Porfiriato, suprimió el federalismo mexicano.

En primer lugar, en esta investigación se ha propuesto un corte histórico en el Porfiriato, de 1876 a 1892 y de 1892 a 1911. A pesar de que la investigación sólo se ocupa el primero de estos períodos, es permisible hablar sobre ciertos puntos que rebasan a ese primer Porfiriato.

En segundo lugar, la centralización política que se evidenció en el Porfiriato logró la articulación de un sistema político e institucional que dependió de redes políticas de dos índoles: formales y tradicionales. Estas dos lógicas permitieron afirmar la autoridad del gobierno federal y, concretamente, del presidente, para normar la vida nacional, de tal suerte que fue posible apuntalar la construcción y, después, la consolidación de un Estado nacional capaz de hacerse cargo del monopolio de la violencia física en un territorio determinado. Vale la pena recuperar la argumentación apologética de Rafael de Zayas Enríquez cuando dice que Díaz “empezó por el ensayo, siguiendo el dictado de su intuición; siguió por la experiencia que adquiría y acumulaba a diario, y acabó por la ciencia de comprobación” en el ejercicio de las funciones públicas y en el manejo de las redes formales e informales del poder en la dinámica nacional que, como se ha dicho, no fue federal.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> R. de Zayas Enríquez, *op. cit.*, p. 134.

Las redes formales se analizarán en el último de los capítulos de esta tesis, aunque ya han sido tratadas de forma introductoria, y tienen que ver directamente con las capacidades que de forma constitucional adquirió el gobierno federal en materia administrativa —sobre todo en el ámbito fiscal— y también las directamente relacionadas con el control de la fuerza, en términos de Weber.

Las redes informales son las que ocuparán al análisis a continuación. Estas redes se construyeron paulatinamente, sobre la marcha de la dictadura, y para su consolidación fueron necesarias varias etapas. Interesa tratar de explicar ese proceso paulatino. Inicialmente, la técnica de Porfirio Díaz estuvo dirigida a conciliar con todos los grupos que se habían encumbrado junto con él al triunfo de la rebelión de Tuxtepec. Sin embargo, ese proceso de conciliación no duró para siempre. Conforme fueron pasando los años, la dinámica centralizadora se estabilizó. Una vez consolidado como líder nacional, Díaz inició una ofensiva contra los liderazgos que en algún momento podrían haber disputado su autoridad o aquellos con los que abiertamente tenía diferencias, ejemplos de esto fueron Trinidad García de la Cadena y Luis Terrazas. La disminución de la fuerza de ese tipo de hombres fuertes, con posibilidades de disputar el liderazgo nacional, no se debió sólo a ataques directos de Díaz, sino a otros dos tipos de situaciones. La primera de ellas tuvo que ver directamente con la edad, pues la mayoría de ese tipo de liderazgos locales fuertes debían esa fuerza a haber sido importantes jefes militares en las guerras que tuvieron lugar en México durante la segunda mitad del siglo XIX, acaudilladas por este tipo de hombres fuertes, pertenecientes —mayormente— a la misma generación. Así pues, estos caciques ya eran viejos en 1876 y, como en el caso de Luis Mier y Terán, algunos optaron por retirarse a vivir la última etapa de su vida en paz y otros simplemente murieron, como Servando Canales y José Ceballos Cepeda. La segunda tuvo que ver con relaciones de amistad y de lealtad de los hombres fuertes que

ya dominaban sus regiones cuando el triunfo de Tuxtepec. Si bien su posición de poder no dependía enteramente de la relación con Díaz, ésta sí les redituó beneficios de diversa índole. El ejemplo fundamental de esto fueron los hermanos Cravioto, en Hidalgo, poderosos antes de 1876, pero más poderosos después, una vez que fortalecieron sus lazos personales con Díaz.

Por otro lado, en contraposición a la disminución paulatina de la fuerza de los hombres fuertes que lo eran por sí mismos, Díaz inició, desde el principio de su gobierno, en 1876, una estrategia paralela, que consistió en encumbrar a caciques que no eran tan fuertes y que no tenían fortaleza suficiente aún, en 1876, como para primar en sus entidades, sobre otros grupos. La característica de este tipo de relaciones que Díaz estableció fue que estuvieron basadas en una lealtad que más bien tenía origen en la subordinación, pues algunos de los favorecidos incluso eran menores que Porfirio Díaz en edad, otros lo eran en graduación militar y otros habían sido subordinados suyos en la guerra. Estos gobernadores, establecida su lealtad, buscaron el favor de Díaz para asuntos personales o estatales. De esta manera, conforme fue avanzando el Porfiriato se fue acendrando en ellos la idea —bien fundada— de que su destino político dependía del de Díaz —a quien debían la mayor parte de su carrera y éxito.

Así, ya avanzado el Porfiriato, habiéndose deshecho de los hombres fuertes que podían llegar a ser incómodos y habiendo pasado al resto por un tamiz de lealtad y subordinación, Díaz se encontró con una estructura de informantes y, en cierto sentido, gerentes, en los gobiernos estatales, a los que podía manipular. Ejemplo de éstos fue Francisco G. Hornedo, de Aguascalientes.<sup>169</sup> La construcción de esa estructura de hombres que debían todo a Díaz no estuvo exenta de peligros, dado que en algunos casos éstos intentaron desligarse de la influencia del presidente. Como sucedió en el

---

<sup>169</sup> Francisco Javier Delgado Aguilar, *Jefaturas políticas. Dinámica política y control social en Aguascalientes 1867-1911*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2000, p. 142.

caso de Juan de la Luz Enríquez, Díaz llegó a retirar su confianza a gobernadores que habían sido hechura suya. Esto sucedió en el caso del gobernador veracruzano Enríquez, pues la relación de su gobierno con el gobierno federal llegó a extremos preocupantes, sobre todo a causa de una ley que gravaba la tierra según su calidad, ante lo cual los propietarios dedicados a la producción intensiva protestaron, causando importantes problemas al gobernador y provocando abiertamente la oposición entre éste y el presidente.<sup>170</sup>

La estrategia de apoyar a uno de los hombres fuertes en disputa en algunas entidades y hacerlo dependiente fue constante en el gobierno de Díaz, tal que, hacia el final del Porfiriato, habiendo la naturaleza ayudado a Díaz con la muerte paulatina de algunos de los caciques, el presidente logró tener una estructura de gobernadores en la que la mayoría le eran leales porque dependían de él o porque gracias a su mediación y apoyo habían logrado imponerse a los demás grupos estatales en pugna —cuando los había.

También surgió, como estrategia paralela, una suerte de comodín para casos de emergencia, una élite política más bien delimitada como el círculo personal del presidente Díaz. A esta élite pertenecieron aquellos individuos que participaron como gobernadores en varios estados y fueron una suerte de apagafuegos que Díaz tuvo a la mano para usar a discreción, según las necesidades políticas de ciertas regiones.

Hay que señalar que en el proceso de centralización jerárquica —que se ha reconocido como paulatino— no solamente impactó en la relación de Díaz con los gobernadores. Y no sólo dependió de la manipulación de las relaciones con los gobernadores como forma de centralizar el poder en Díaz. Hubo una serie de dinámicas políticas que se desarrollaron exclusivamente en la élite política que vivía y se

---

<sup>170</sup> Carlos Martínez Assad, “Del fin del Porfiriato a la revolución en el sur-sureste de México”, *Historia Mexicana*, vol. 43, no. 3, 1994, p. 493.

desempeñaba en la capital del país. La más relevante de esas dinámicas fue la que desarrolló Díaz dentro de la primigenia estructura partidista en la que estaban integrados sus partidarios. La operación política que Díaz usó en su relación con los grupos que se definían como porfiristas también inició como conciliación y terminó siendo de confrontación, con Porfirio Díaz colocado como una suerte de elector supremo ubicado más allá de cualquiera de las facciones. Esta transición se observó pronto, pues en 1880 el presidente Díaz apoyó la candidatura de Manuel González, pero, para 1884, ya asegurada su candidatura, las facciones porfiristas contrarias a la del presidente González iniciaron una ofensiva en su contra, buscando evitar que se convirtiera, aunque sea mínimamente, en liderazgo equiparable al Díaz candidato.

De tal manera que los años que transcurrieron de 1876 a 1892 fueron clave para los gobernadores mexicanos, pues les detallaron una suerte de manual para el futuro inmediato y para el mediano plazo. Esto quiere decir que los acontecimientos observados en ese período de tiempo, en la relación Díaz-gobernadores, trazaron la hoja de ruta que debían seguir y les ofrecieron noticias sobre los patrones de comportamiento que les iban a ser necesarios para mantenerse en el poder, en la lógica de centralización jerárquica que primaría hasta 1911, bajo el liderazgo nacional del general oaxaqueño.

#### 4.1 Los gobernadores iniciales

Como se ha dejado claro, la rebelión de Tuxtepec ofreció un lugar preponderante a los gobernadores de los estados que la apoyaran. Sin embargo, éste fue un fenómeno que se manifestó poco. No fueron muchos, ni siquiera una mayoría de gobernadores los que se unieron, estando en el encargo, al Plan de Tuxtepec. De tal suerte que, para gobernar las entidades una vez llegado Díaz al poder, fue necesario designar gobernadores que

llamaran a elecciones para seleccionar a los primeros gobernadores constitucionales del Porfiriato.

En la mayoría de los casos, el cambio del gobierno lerdistas al porfirista significó entrar en una espiral de inestabilidad política, que se evidenció en la volatilidad de los gobernadores. De hecho ese fenómeno de inestabilidad política y cambio constante de los individuos que ocuparon las gubernaturas de los estados fue importante pues determinó la dinámica política del país en los años entre 1876 y 1892, en lo que he denominado “primer Porfiriato”. Esta inestabilidad política estatal y la imposibilidad de que, en ciertos estados, se estableciera una élite política que lograra, de forma equilibrada, asegurar el orden, ofreció una oportunidad importante a Porfirio Díaz para controlar la mayor parte de las entidades. A pesar de ello, en las entidades se mantuvieron nominalmente en los principios democráticos contenidos en las constituciones estatales.<sup>171</sup> Así pues, las elecciones siguieron celebrándose periódicamente, constituyéndose la reelección, como dice Valadés, en la característica fundamental de la dictadura mexicana.

La dinámica con los gobernadores una vez logrado el triunfo de Tuxtepec corrió por dos grandes cauces. Uno fue la lealtad de los que estaban en condiciones de dominar de forma absoluta a sus territorios, cuyo apoyo se granjeó Díaz concediéndoles favores y prebendas, intentando crear en ellos la percepción de que su participación en el funcionamiento del régimen era importante, caso, por ejemplo, de los hermanos Cravioto en Hidalgo.

Otro fue la necesidad de los que no dominaban plenamente sus territorios y requerían del cobijo del gobierno federal para asegurarse la permanencia en el poder. La lealtad de estos segundos nunca estuvo a prueba, incluso algunos, como en el caso de

---

<sup>171</sup> Ildefonso Estrada Zenea, *Manual de gobernadores y de jefes políticos*, México, Imprenta de J. Villada, 1878, pp. 11-16 y 165-311.

Francisco G. Hornedo de Aguascalientes, buscaron atraerse la confianza de Díaz ofreciéndose para actuar como subordinados. A estos hombres fuertes Díaz les otorgó favores, logrando así afirmar en ellos la idea de que necesitaban de su permanencia en el poder.

Así pues, a pesar que unos eran caciques cuyo dominio estatal tenía larga data y otros caciques que adquirieron primacía con la rebelión de Tuxtepec y que, por tanto, dependían de Díaz, hay un elemento común. Ese elemento de unión fue que ambos grupos habían apoyado la rebelión de Tuxtepec o que, al menos, no la habían obstaculizado. En el caso de Luis Terrazas, a pesar que se buscó evitar una confrontación con él, su separación del gobierno de Chihuahua una vez que triunfó la rebelión se debió a que no sólo no apoyó la rebelión, sino que la obstaculizó en un primer momento. Pese a ello, la ofensiva en su contra no pudo ir más allá de una defenestración, pues su posición de poder era de mucha importancia dado, además, que no sólo tenía acceso a recursos militares y políticos, sino que dominaba la economía del estado. En este mismo caso, de la revisión del cuadro a continuación, se observa que el cese del gobernador Luis Terrazas no fue el único golpe en su contra, sino que a éste se sumó la designación de Ángel Trías, su enemigo político más importante.

Otro ejemplo de este tipo de acciones fue la ofensiva que inició Díaz contra dos importantes caciques del norte de México: Francisco Naranjo y Gerónimo Treviño, ambos con ascendentes sobre los estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila, en los que ambos líderes se habían constituido en poderosos dominadores regionales. La táctica en este caso, para despojarlos paulatinamente de su poder, fue colocar al general Bernardo Reyes en la gubernatura de Nuevo León y, simultáneamente, como jefe de la zona militar que abarcaba esos tres estados.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> J. C. Valadés, *op. cit.*, p. 17. Al respecto véase un excelente recuento histórico detallado de los gobiernos de Bernardo Reyes por un observador directo en Adolfo Duclós, *op. cit.*, pp. 70-194.

Hecha la afirmación viene bien revisar la situación de las gubernaturas en 1876, después del triunfo de Tuxtepec, pues se evidencia que todos los gobernadores que iniciaron sus gobiernos simultáneamente con Díaz iniciaron períodos en ese año, por designación de Díaz, además de ser todos figuras prominentes de la rebelión de Tuxtepec. Este fenómeno es evidente y de naturaleza más bien obvia.

| <b>Estado</b>    | <b>Primer gobernador del Porfiriato</b> |
|------------------|---|
| Aguascalientes   | Francisco G. Hornedo (1876-1879)        |
| Campeche         | Marcelino Castilla (1876-1880)          |
| Chihuahua        | Ángel Trías (1876-1879)                 |
| Colima           | Francisco Santacruz Ramírez (1880-1883) |
| Coahuila         | Hipólito Charles (1876-1880)            |
| Chiapas          | Miguel Utrilla (1879-1883)              |
| Distrito Federal | Luis C. Curiel (1877-1880)              |
| Durango          | Juan Manuel Flores (1876-1879)          |
| Guerrero         | Rafael Cuéllar (1876-1880)              |
| Guanajuato       | Francisco Z. Mena (1876-1880)           |
| Hidalgo          | Rafael Cravioto (1876-1880)             |
| Jalisco          | Fermín G. Riestra (1878-1881)           |
| México           | Juan N. Miramontes (1876-1879)          |
| Michoacán        | Manuel González (1876-1878)             |
| Morelos          | Carlos Pacheco (1876-1880)              |
| Nuevo León       | Genaro Garza García (1876-1878)         |
| Oaxaca           | Francisco Meixueiro (1876-1880)         |

|                 |   |
|-----------------|---|
| Puebla          | Juan Crisóstomo Bonilla<br>(1876-1879)      |
| Querétaro       | Antonio Gayón<br>(1876-1880)                |
| Sinaloa         | Francisco Cañedo<br>(1876-1880)             |
| San Luis Potosí | Carlos Diez Gutiérrez (1876-1880)           |
| Sonora          | Ignacio Mariscal<br>(1877-1879)             |
| Tamaulipas      | Servando Canales<br>(1876-1880)             |
| Tabasco         | Juan Ramírez Calzada<br>(1876-1877)         |
| Tepic           | Ignacio M. Escudero<br>(1876-1878)          |
| Tlaxcala        | Miguel Lira y Ortega (1876-1880)            |
| Veracruz        | Luis Mier y Terán<br>(1876-1879)            |
| Yucatán         | Manuel Romero Ancona<br>(1877-1880)         |
| Zacatecas       | Trinidad García de la Cadena<br>(1876-1880) |

Tabla 1. Gobernadores que iniciaron sus períodos o que se empalmaron con el primer gobierno de Porfirio Díaz. Fuente: Elaboración propia con base en datos de François-Xavier Guerra, *op. cit.*, anexos.

De este cuadro es pertinente recuperar también la identificación de los hombres fuertes de dominio anterior a 1876, ostensiblemente Trinidad García de la Cadena, Servando Canales y Fermín G. Riestra. De este último se ha señalado un conflicto con el gobierno federal, del que logró salir victorioso. De los otros dos, su dominio estatal, antes de 1876, es indiscutible. Particularmente, Servando Canales, fue un personaje importante para la propia rebelión de Díaz pues apoyó con todos sus recursos a la mano a Porfirio Díaz.

## 4.2 Los gobernadores fugaces

En el período estudiado hay casos de gobernadores que denomino fugaces porque cumplieron los períodos más cortos al frente de las gubernaturas. Sin embargo, una revisión a fondo evidencia dos fenómenos muy importantes. El primero de ellos tiene que ver con la permanencia y, el segundo, con la movilidad de élites políticas dentro de un entorno armónico.

Se verá qué significan estas dos grandes líneas. Al hablar de permanencia se está haciendo referencia a la idea de que, en la mayoría de los casos, los gobernadores que menos tiempo ejercieron el encargo entre 1876 y 1892 fueron individuos miembros de la élite política estatal que se hicieron cargo de las gubernaturas ante las ausencias del gobernador constitucional. Este fenómeno se observa ostensiblemente en el proceso político de Yucatán y Tabasco. Pero, ahondando en la idea de permanencia, hay que decir que la mayoría de esos gobernadores que ejercieron los períodos más cortos, no quiere decir que hayan dejado de participar en política, las más de las veces esas gubernaturas fugaces no fueron sus últimos encargos políticos.

La segunda de estas dos grandes líneas es la de la convivencia armónica de las élites políticas. Esto quiere decir que aquellos gobernadores que, como los tres chiapanecos que se señalan en la tabla a continuación, duraron cuatro años, como un mínimo común, son casos que se pueden explicar por la inestabilidad de la élite estatal y la intervención de Díaz para la alternancia entre los distintos grupos en pugna. Así pues, el haber tenido períodos cortos no seguidos de otros evidencia no tanto la falta de voluntad de esos gobernadores para mantenerse en el poder, cuanto su falta de fuerza estatal y dependencia del arbitraje de Díaz sobre los diversos grupos, también minoritarios. Dos casos ejemplares de este tipo de fluctuaciones en las gubernaturas

fueron Chiapas y Tabasco. En el caso de Tabasco, por ejemplo, es difícil establecer quién fue el que cumplió el período más corto como gobernador, pues los cambios en la magistratura fueron muy inestables, tanto cuanto así era la élite política estatal. En el caso de Chiapas es importante reconocer relaciones personales de amistad o parentesco en las sucesiones, fenómeno evidenciado sobre todo después de la partida formal de Emilio Rabasa de la gubernatura del estado.

| <b>Estado</b>    | <b>Gob. Periodo más corto</b>   |
|------------------|---|
| Aguascalientes   | Miguel Guinchard<br>(1879-1881)   |
| Campeche         | Arturo Shields<br>(1880-1883)   |
| Chihuahua        | Ángel Trías<br>(1876-1879)  |
| Colima           | Doroteo López<br>(1877-1880)  |
| Coahuila         | José María Ramírez<br>(1884-1886)   |
| Chiapas          | Miguel Utrilla, José María Ramírez, Manuel Carrascosa duraron 4 años cada uno |
| Distrito Federal | Luis C. Curiel<br>(1877-1880)   |
| Durango          | Francisco Gómez del Palacio<br>(1879-1884)                                    |
| Guerrero         | Rafael Cuéllar<br>(1876-1880)   |
| Guanajuato       | Francisco Z. Mena<br>(1876-1880)  |
| Hidalgo          | Simón Cravioto<br>(1880-1884)<br>Francisco Cravioto<br>(1884-1888)            |
| Jalisco          | Ramón Corona<br>(1886-1889)   |
| México           | Juan N. Miramontes<br>(1876-1879)   |
| Michoacán        | Manuel González<br>(1876-1878)  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| Morelos         | Carlos Quaglia<br>(1880-1884)   |
| Nuevo León      | Viviano I. Villareal<br>(1878-1880)<br>Lázaro García Ayala<br>(1887-1889) |
| Oaxaca          | Albino Zertuche<br>(1888-1890)  |
| Puebla          | Juan Crisóstomo<br>Bonilla<br>(1876-1879)                                 |
| Querétaro       | Antonio Gayón<br>(1876-1880)  |
| Sinaloa         | Mariano Martínez<br>(1880-1884)   |
| San Luis Potosí | Pedro Díez<br>Gutiérrez (1880-<br>1884)                                   |
| Sonora          | Carlos Rodrigo Ortiz<br>(1881-1883)                                       |
| Tamaulipas      | Antonio Canales<br>(1880-1884)  |
| Tabasco         | Eusebio Castillo<br>Zamudio<br>(1885-1887)                                |
| Tepic           | Ignacio M. Escudero<br>(1876-1878)  |
| Tlaxcala        | Miguel Lira y<br>Ortega (1876-1880)                                       |
| Veracruz        | Luis Mier y Terán<br>(1876-1879)  |
| Yucatán         | Guillermo Palomino<br>(1885-1889)   |
| Zacatecas       | Trinidad García de<br>la Cadena<br>(1876-1880)                            |

Tabla 2. Gobernadores cuyo período fue el más corto entre 1876 y 1892.<sup>173</sup> Fuente: Elaboración propia con base en datos de François-Xavier Guerra, *op. cit.* y otras fuentes.

Vale la pena hacer un análisis detallado de la relación que se presenta en esta tabla. En principio, los datos con base en los cuales se ha elaborado son del ya citado libro de François-Xavier Guerra. Cabe señalar que en este apartado no se están tomando en cuenta las sumatorias de los períodos en que estuvieron algunos de los

<sup>173</sup> No se incluye a aquellos gobernadores cuyos períodos duraron menos de un año.

gobernadores, solamente se está mostrando a aquellos que cumplieron los períodos más pequeños sin interrupción. Hay varios fenómenos interesantes a destacar.

El primero de ellos es el de Carlos Pacheco Villalobos, hombre cercano a Porfirio Díaz, miembro del grupo original de Tuxtepec y que se desempeñó en varios encargos, incluidas dos gubernaturas. Pacheco Villalobos, por ejemplo, ocupó la gubernatura del Distrito Federal cuando el general Luis C. Curiel se separó de ésta. Salió poco menos de seis meses después de esa gubernatura para hacerse cargo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria en 1881. En las mismas condiciones puede tratarse la gubernatura de Manuel González en Michoacán, entre 1877 y 1878, pues fue un encargo que desempeñó de forma coyuntural debido a la relación personal y de lealtad existente entre él y el presidente Díaz. Un tercer caso que se hace evidente en el listado es Luis Mier y Terán, paisano y personaje cercano a Porfirio Díaz que fue designado gobernador de Veracruz al triunfo de la rebelión de Tuxtepec. Estos tres son ejemplos de personajes cuya lealtad probada les permitió contar con la confianza de Díaz para hacerse cargo de coyunturas muy particulares.

Hay, por otro lado, casos de gobernadores que a pesar de no ser del grupo de hombres fuertes cercanos a Díaz que funcionaron como “comodines”, llegaron a cumplir encargos inesperados. La explicación de eso es su pertenencia a grupos políticos familiares, característica que aseguraba su doble lealtad: al grupo gobernante y al presidente Díaz. Ejemplo de éstos son Antonio Canales (Tamaulipas), Pedro Díez Gutiérrez (San Luis Potosí) y, aunque caso particular, los hermanos Cravioto (Hidalgo). El cacicazgo de estos últimos fue importante pues definió la dinámica política en su estado hasta finales del siglo XIX.

El resto de las gubernaturas que se señalan en la relación que aquí se presenta ofrece una lectura sencilla. La mayoría de ellos fueron los gobernadores que llegaron

designados al triunfo de la rebelión de Tuxtepec. Y buen número de ellos se mantuvieron como líderes políticos estatales, algunos de los cuales lograron establecer cacicazgos duraderos después de 1892.

En suma, lo que se ha discutido aquí es la idea de que, si existieron, los casos de gobernadores que hayan cumplido encargos pequeños por tiempo seguido, por una sola ocasión, o que hayan salido de esos encargos por pérdida de confianza del presidente, son escasos, pues la mayoría entran en las explicaciones que se han señalado.

#### 4.3 Los gobernadores favoritos

En el período que hemos analizado también son de mencionar casos de gobernadores que cumplieron períodos grandes de gobierno, de forma que se los identifica como cierta clase de individuos a los que Díaz obsequió con su confianza en varias ocasiones —seguidas o espaciadas— o, al menos, como aquellos a los que el presidente no hostilizó durante buen tiempo.

Hay ejemplos importantes para destacar la permanencia de las mismas figuras al frente de las gubernaturas, el más importante de ellos es el factor de pertenencia al grupo que impulsó el Plan de Tuxtepec, del que se derivan los otros dos, primero la lealtad a Porfirio Díaz y, segundo, el arraigo estatal. Es posible discutir este último elemento de arraigo estatal en algunos casos, los señalados como aquellos gobernadores que funcionaron como comodines al servicio de Díaz, para actuar comisionados en coyunturas muy particulares, pues frecuentemente se hicieron cargo de estados de los que no eran originarios. Pero esa discusión sería válida en algunos casos como los señalados en el apartado de gobernadores fugaces, pues se entiende que ese tipo de gobernadores lo fueron en una suerte de dictadura clásica, es decir, comisionados

exclusivamente para solucionar una coyuntura.<sup>174</sup> De manera que no hubo casos de gobernadores sin arraigo estatal y directamente enviados por Porfirio Díaz que duraran períodos grandes, a excepción, desde luego, de Carlos Pacheco Villalobos y Manuel González. Y puede decirse que esa fue una de las más importantes ventajas del sistema político porfirista, que los gobernadores en los que se apoyó la estructura jerárquica de dominación que logró articular mecanismos tradicionales y formales para finalizar en la construcción del Estado nacional fueron elementos locales, con relaciones de dominación en las entidades federativas y, además, en la mayoría de los casos, con acceso a recursos de fuerza y a relaciones establecidas de élite o a creación de éstas.

| <b>Estado</b>    | <b>Gobernadores del período más largo</b>  |
|------------------|--|
| Aguascalientes   | Alejandro Vázquez del Mercado (1886-1895)  |
| Campeche         | Joaquín Baranda (1876-1877) (1883-1887; ganó la elección, pero gobernó de forma intermitente) <sup>175</sup> |
| Chihuahua        | Lauro Carrillo (1887-1892)   |
| Colima           | Gildardo Gómez Campero (1887-1893)   |
| Coahuila         | José María Garza Galán (1886-1893)   |
| Chiapas          | Emilio Rabasa (1891-1899)  |
| Distrito Federal | José Ceballos (1884-1893)  |

<sup>174</sup> Rainer Matos Franco, “Del concepto de dictadura y el barón finés”, *Ágora*, no. 11, otoño 2011, pp. 6-7; Carl Schmitt, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, trad. José Díaz García, Madrid, Alianza, 2003, p. 43 y 33; *La política*, libro IV, capítulo X, y, Andrew Lintott, *The Constitution of the Roman republic*, Oxford, Clarendon Press, 1999, p. 110.

<sup>175</sup> C. Martínez Assad, art. cit., p. 490.

|                 |  |
|-----------------|--|
| Durango         | Juan Manuel Flores<br>(1876-1879)<br>(1884-1897)                       |
| Guerrero        | Francisco O. Arce<br>(1884-1893)                                       |
| Guanajuato      | Manuel González<br>(1885-1892)   |
| Hidalgo         | Rafael Cravioto<br>(1876-1880)<br>(1888-1898)                          |
| Jalisco         | Francisco Tolentino<br>(1882-1886)                                     |
| México          | José Vicente Villada<br>(1888-1904)                                    |
| Michoacán       | Mariano Jiménez<br>(1885-1892)   |
| Morelos         | Carlos Pacheco<br>(1876-1880)  |
| Nuevo León      | Bernardo Reyes<br>(1885-1887)<br>(1889-1910)                           |
| Oaxaca          | Francisco Meixueiro<br>(1876-1880)<br>Luis Mier y Terán<br>(1884-1888) |
| Puebla          | Rosendo Márquez<br>(1884-1892)   |
| Querétaro       | Francisco González<br>de Cosío<br>(1887-1911)                          |
| Sinaloa         | Francisco Cañedo<br>(1876-1880)<br>(1885-1887)<br>(1893-1911)          |
| San Luis Potosí | Carlos Díez<br>Gutiérrez<br>(1876-1880)<br>(1884-1898)                 |
| Sonora          | Luis Emeterio<br>Torres<br>(1879-1881)<br>(1883-1892)                  |
| Tamaulipas      | Alejandro Prieto<br>(1888-1896)  |
| Tabasco         | Simón Sarlat Nova<br>(1877-1880)<br>(1887-1890)<br>(1890-1894)         |

|           |   |
|-----------|---|
| Tepic     | Leopoldo Romano<br>(1879-1897)                                  |
| Tlaxcala  | Próspero Cahuantzi <sup>176</sup><br>(1883-1911)                |
| Veracruz  | Juan de la Luz Enríquez<br>(1884-1892)                          |
| Yucatán   | Octavio Rosado<br>(1881-1886)<br>Daniel Traconis<br>(1889-1894) |
| Zacatecas | Jesús Aréchiga<br>(1880-1884)<br>(1888-1900)                    |

Tabla 3. Gobernadores con los períodos más largos entre 1876 y 1892.<sup>177</sup> Fuente: François-Xavier Guerra, *op. cit.* y otras fuentes.

La tabla anterior ofrece evidencia empírica para señalar varios elementos complementarios a los que se han expuesto. Es necesario puntualizar que, si bien buen número de los casos recogidos en esta relación van más allá del período delimitado para el estudio, es importante tenerlos en cuenta para evidenciar que la lealtad de algunos con el presidente llegó al grado de asegurarles períodos realmente largos de gobierno. No quiere decir, por otro lado, que los que interrumpieron o terminaron sus períodos después de largo tiempo hayan simplemente pasado a la vida privada, en algunos casos, como el de Joaquín Baranda, Bernardo Reyes y Emilio Rabasa Estebanell, dejaron la gubernatura porque se hicieron cargo de otro tipo de puestos políticos. En primera instancia, es identificable la permanencia de individuos de lealtad y confianza a Porfirio Díaz, como Joaquín Baranda, hermano de Pedro Baranda, antiguo gobernador del estado de Morelos. Por otro lado, el caso de Jesús Aréchiga ofrece un ejemplo de lealtad que confirmó en el puesto de gobernador, pues, según López-Portillo y Rojas, fue el

<sup>176</sup> Próspero Cahuantzi es el principal ejemplo que Luis González señala como aquellos gobernadores que mantuvieron el puesto hasta la muerte. Luis González, *Alba y ocaso del Porfiriato*, México, FCE, 2010, p. 31.

<sup>177</sup> Se incluye los períodos constitucionales y períodos interinos de más de un año.

gobernador Aréchiga el que ejecutó la orden de asesinar al exgobernador Trinidad García de la Cadena y a su hijo y así confirmó su lealtad al presidente, puesta en duda por su pasado como hombre de confianza del propio exgobernador García.<sup>178</sup>

En el caso de Emilio Rabasa, su poder como autoridad máxima de la entidad se prolongó durante casi una década y más, pues posterior a él gobernaron Chiapas individuos relacionados con él, entre ellos algunos condiscípulos y su hermano Ramón Rabasa; según Luis González siguió siendo la principal figura política de la entidad. Es interesante señalar que Rabasa consideró su trabajo como gobernador de Chiapas como un exilio. A pesar de ello, su habilidad política para articular relaciones de necesidad entre los importantes finqueros chiapanecos defensores de su autonomía regional, logró encaminar a Chiapas, logrando elevar su presupuesto en tres años. Aun cuando solicitó al presidente Díaz la autorización para, una vez obtenidos los resultados, regresar a la ciudad de México, Rabasa se puso a disposición para regresar al estado si fuese necesario.<sup>179</sup>

Francisco O. Arce fue el encargado de acabar con una pugna política que había puesto en inestabilidad a Guerrero. Arce había sido, desde el gobierno de Juárez, uno de los líderes de facciones estatales más importante, rivalizando con el general Diego Álvarez.<sup>180</sup>

Los casos de los gobernadores de Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala son importantes pues son tres ejemplos de individuos que apoyaron la rebelión de Tuxtepec de manera directa y que, debido a la lealtad y la relación de dependencia que desarrollaron con Díaz, además de a sus buenas condiciones de salud, se mantuvieron en las gubernaturas hasta 1911.

---

<sup>178</sup> José López-Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1921, p. 338.

<sup>179</sup> C. Martínez Assad, art. cit., p. 494.

<sup>180</sup> C. Illades, *op. cit.*, 56-59.

#### 4.4 Los gobernadores y las élites políticas estatales

La dinámica de lo que se fue forjando como élite política porfirista fue importante, pues se construyó paulatinamente una suerte de camino hacia los altos puestos de la administración pública federal del que las gubernaturas fueron un escalón importante. Una de las categorías que señala Guerra cuando clasifica a los individuos que llegaron a ejercer como ministros fue la de los exgobernadores. Es pertinente decir que las carreras políticas de los que llegaron a gobernadores y después, en algunos casos, a ministros del gobierno federal fueron ejemplo de profesionalización en el ejercicio del poder público. Estos individuos tuvieron en común carreras provinciales prominentes, iniciando incluso como ediles y llegando hasta los ministerios, tal fue el caso de Enrique C. Creel y también de otros, muy significativamente de Emilio Rabasa, gobernador cuyo éxito político y económico fue notable; Antonio García de León le llama un “Díaz local”.<sup>181</sup> Hasta cierto punto es posible argüir que en ese tipo de gobernadores primó más una formación técnica, aunque el ejercicio de la política también fue común. A pesar de que rebasan el período de este estudio, es pertinente señalar dos de estos casos, que fueron Leandro Fernández y Blas Escontría. Fernández fue un ingeniero reconocido en la ciudad de México, donde ocupó puestos de carácter técnico hasta que Díaz lo seleccionó como gobernador de Durango para sustituir a Juan Manuel Flores, por fallecimiento. El otro caso importante, que según Guerra se diferencia de Fernández, pues su carrera fue provincial, es el de Escontría quien compartió con el ingeniero Fernández el éxito como técnico. La carrera industrial de Escontría se desarrolló dentro de la minería, con un éxito importante que le valió cierto reconocimiento en el medio y

---

<sup>181</sup> Antonio García de León, *Resistencia y Utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas acaecidas en la provincia de Chiapas durante los 500 años de su historia*, t. 2, México, ERA, 1985, p. 16.

una fortuna considerable.<sup>182</sup> Hasta cierto punto es cierto que conforme se fue consolidando el Estado nacional y las instituciones formales y tradicionales en las que se fundó, Díaz cambió su manera de manejar el sistema político y, ya para los años en que Fernández y Escontría llegaron al poder, las preferencias y la confianza de Díaz para integrar la estructura jerárquica del gobierno habían cambiado, buscando ahora burócratas o técnicos, antes que militares o caciques regionales.<sup>183</sup>

A pesar de la importancia que Díaz dio a algunos individuos como técnicos y que les sirvió para ser designados gobernadores, existen varios casos que demuestran que las carreras estatales fueron tanto o más importantes. Esto evidencia, para el análisis político, la idea de que los gobiernos estatales, en los casos en que los gobernadores mostraron lealtad y mantuvieron el orden en sus estados, no necesariamente tuvieron que hacer carreras nacionales o haber tenido proyección nacional, para hacerse de los cargos.<sup>184</sup>

De entrada, algunos gobernadores u hombres fuertes que llegaron al poder con Porfirio Díaz tuvieron la posibilidad de mantenerse en sus cargos hasta su muerte, valgan como ejemplos los casos de Juan Manuel Flores, Carlos Díez Gutiérrez<sup>185</sup> y Servando Canales. A partir de la muerte de este tipo de gobernadores, la movilidad en las élites políticas se agilizó aunque sea por un momento, lo cual no quiere decir que hubiera cambios drásticos en los grupos gobernantes. En el caso de Yucatán, los hermanos Olegario y Ricardo Molina llegan al poder por medio del general Manuel Cepeda Peraza, como sus colaboradores. Con posterioridad Olegario se convertiría en gobernador.<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 85.

<sup>183</sup> J. C. Valadés, *op. cit.*, v. 2, pp. 29-30.

<sup>184</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 86.

<sup>185</sup> L. Carregha Lamadrid, *op. cit.*, p. 113.

<sup>186</sup> François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 86.

Esta argumentación es útil para mostrar que, si bien Díaz prefirió, una vez asentado el Estado nacional sobre bases más o menos estables, la búsqueda de algunos gobernadores que tuvieran más bien una preparación técnica, persistió un elemento subyacente en su forma de manipular el sistema político y ese fue el reconocimiento y uso de las élites políticas estatales. Enrique C. Creel es quizás el ejemplo más adecuado de su manera de conjugar preparación técnica y una posición estatal importante. Con base en esa idea con que Díaz ordenó la vida política nacional, las élites políticas estatales adquirieron vida propia y una dinámica particular en cada entidad, conformándose con características distintas y, por tanto, teniendo comportamientos diferentes.

Como dice Gaetano Mosca, la característica esencial de las élites políticas es la diversidad de su constitución y, precisamente, se ha apuntado ya que las élites estatales que se articularon durante el Porfiriato tuvieron esa particularidad. Hay, en el caso que se analiza aquí, la existencia de un individuo por encima de la jerarquía de toda clase, es decir, un ordenador de la vida política: Porfirio Díaz. Y sobre esa base, también es indiscutible la relevancia de una élite política nacional y, para el caso, de élites estatales, que son las que aquí importan de forma particular, pues de entre ellas surgían los gobernadores, figuras relevantes para el funcionamiento del Estado mexicano que se consolidó en el Porfiriato. Es necesario destacar su papel como ordenadores de la vida política estatal, en similitud con las atribuciones que en ese sistema centralizado tenía el presidente, con la salvedad de que ellos —los gobernadores— sí tenían una autoridad por encima: la del propio presidente.<sup>187</sup>

Acorde con la integración que Wright Mills da a las élites políticas, las élites estatales en México en el período que aquí se analiza contaron con un componente de

---

<sup>187</sup> Gaetano Mosca, *La clase política*, trad. Marcos Lara, México, FCE, 1984, p. 107.

parroquialismo, en tanto grupos estatales de poder, es decir, frecuentemente estuvieron dominados por hombres fuertes ya sea en el ejército, en la burocracia o en la economía o, como también sucedió, por familias que se alternaron los liderazgos de las élites en tanto tenían una posición de excepción frente al resto de los miembros. Con frecuencia esa importancia familiar tuvo sus orígenes también en hombres fuertes, sólo que para que las familias de éstos lograran dominar por cierto tiempo, debían ser varios los cacicazgos pertenecientes al mismo grupo, de forma unificada y sin perder de vista que la preeminencia en una entidad federativa sólo la mantendrían si mantenían al grupo político unido.<sup>188</sup>

Haciendo una paráfrasis de Wright Mills quizá quepa decir que el camino para comprender la estructura jerárquica, centralizada y, en cierto sentido, gerencial del poder en el Porfiriato no está sólo en reconocer la escala histórica de los hechos del período, o en aceptar las posiciones personales de los individuos que formaron parte de esa estructura —entre ellos Rabasa y Bulnes— como miembros de la élite política. Detrás de esos dos aspectos, estuvieron los comportamientos formales y tradicionales que dieron lugar a las instituciones y al Estado nacional.<sup>189</sup>

Para el caso mexicano en el período analizado, a diferencia del estadounidense sobre el que abunda Wright Mills, las jerarquías del Estado constituían los medios del poder, pero de un poder que no estaba disperso en “dominios económico, político y militar”, sino concentrado en un gobierno federal, liderado por un caudillo fuerte que ordenaba la vida en esos tres ámbitos, desde una posición más bien de árbitro.<sup>190</sup> El significado de esta idea tiene que ver con la dinámica política porfirista en la que las

---

<sup>188</sup> Hay que tener en cuenta que se recupera a Mills únicamente como referencia de un análisis de élites políticas, de ninguna manera para hacer una comparación entre las condiciones estructurales de su estudio y las mexicanas en el período analizado, evidentemente distintas. Charles Wright Mills, *La élite del poder*, trad. Florentino M. Turner y Ernestina de Champourcín, México, FCE, 1957, p. 253.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>190</sup> *Loc. cit.*

élites políticas fueron actores relevantes. Es posible observar la forma en que se relacionaron con Díaz en los procesos sucesorios en las gubernaturas. Al respecto, se ha dejado claro que las elecciones no se suprimieron nunca, tal que en la relación entre élites locales y Díaz siempre fue necesario que mediaran procesos electorales. Desde luego que los procesos electorales funcionaban como medio de legitimación, no como mecanismo de selección, lo cual quiere decir que la selección se hacía con anterioridad y la definía el caudillo. Por lo que, una vez decidida la sucesión estatal, las élites o grupos políticos estatales eran los directamente encargados de llenar de legitimidad al elegido.

Lo que a continuación se tratará es una ligera discusión sobre tipos de élites que se identificaron en el Porfiriato. El que se hable de élites inestables, élites armónicas (sucesiones familiares) y de una élite combinada con individuos que funcionaron como una suerte de comodines, no quiere decir que la clasificación sea exhaustiva o pretenda serlo. Simplemente se intenta ofrecer una idea general, ejemplificada con algunos casos, de los tres tipos que más se identificaron. Cabe, sin embargo, la mención de que, conforme avanzó el Porfiriato y se profundizó el control central y jerárquico de Díaz, disminuyó la participación de las élites, pues se acentuaron los casos de reelección y el cambio en las gubernaturas se hizo un fenómeno menos frecuente. Relacionado con esto, en algunos casos, después del gobierno de Manuel González, los gobernadores empezaron a reelegirse, es decir, las sucesiones no tuvieron que ver más que con el mantenimiento de un cacicazgo regional que pactaba con el caudillo nacional. Ergo, el margen para la participación de las élites en la toma de la decisión sobre la sucesión era nulo.

#### 4.4.1 Élités inestables. Participación activa de Díaz en la dinámica política estatal.

Para ilustrar lo que fueron las élites políticas inestables en el período estudiado viene bien acudir a dos ejemplos: Tabasco y Chiapas. La dificultad con este tipo de élites se debió no a que Porfirio Díaz fuera opuesto a la rivalidad entre facciones políticas, pues de hecho las alentaba para que las facciones se debilitaran entre sí, sino a que la poca estabilidad en el gobierno estatal ponía en peligro el orden de la entidad.

##### *Tabasco*

En el caso de Tabasco es posible observar que entre 1877 y 1892 existieron cinco elecciones constitucionales, con igual número de gobiernos estatales emanados. A pesar de ello, en ese período, Tabasco cambió veintisiete veces de gobernador. En esas veintisiete ocasiones, hubo un total de doce gobernadores distintos.

Otro fenómeno interesante es que de los cinco períodos constitucionales que se votaron en Tabasco en el período 1876-1892, en tres fue electo Simón Sarlat Nova, antes de ser sustituido su cacicazgo por el de Abraham Bandala Patiño. Los otros dos períodos fueron electos José Francisco de Lanz y Eusebio Castillo.

Las causas de la inestabilidad en Tabasco pudieron deberse a varios factores, los principales, hay que señalarlo, fueron la muerte de José Francisco de Lanz, por un lado. Por otro, las constantes ausencias de Simón Sarlat por salud y por viajes a la ciudad de México, a consultas con el presidente. El tercero de esos factores fue la relación difícil entre Eusebio Castillo y el presidente, que terminó en un conflicto de proporciones importantes cuya última consecuencia fue la renuncia del gobernador y el posterior desconocimiento del interino por el presidente, ante lo cual fue designado otro gobernador, por conducto del general Pedro Baranda, comandante militar de la región.

Las ausencias por motivos de salud y por viajes a la ciudad de México no fueron menores, pues ocuparon buena parte de los períodos constitucionales de Sarlat, pero también del de Eusebio Castillo, y hasta los de los gobernadores interinos y sustitutos, debido, sobre todo, a las condiciones naturales que tiene Tabasco, pues el traslado a la ciudad de México solía ser difícil.

Quizás el conflicto que más influyó en la percepción que el general Díaz se forjó de la política tabasqueña fue en 1881, pues a la muerte del gobernador Lanz, Manuel Foucher se hizo cargo de la gubernatura durante un año y ocho meses y su interinato concluyó con su muerte también, aunque de causas no naturales. Su asesinato provocó varios conatos de desorden público, entre ellos un motín que obligó al sucesor inmediato de Foucher a renunciar.

Finalmente, casi al término del período analizado, la vida política tabasqueña comenzó a estabilizarse con base en la preeminencia de uno de los hombres fuertes sobre los demás, con claro apoyo del presidente. En este proceso político estatal se muestra, aunque sea a grandes rasgos, lo que ya se ha señalado con suficiencia, el surgimiento y fortalecimiento paulatino de un hombre fuerte quien, conforme avanzó el período histórico del Porfiriato, se hizo cargo de la gubernatura cada vez con menos problemas y menos situaciones que empujaran al desorden. De tal suerte que, con procesos como esos, a Díaz empezó a facilitársele el manejo de la estructura centralizada del poder, pues gradualmente dejó de preocuparse por atender asuntos de política interior de los estados, asegurada la lealtad y el dominio de los gobernadores sobre sus territorios. Así pues, poco a poco se fue estabilizando la dinámica política en estados como Tabasco y, en general, en todo el país.

## *Chiapas*

El otro caso para ejemplificar este tipo de élites políticas es el de Chiapas. Entre 1877 y 1892 Chiapas cambió trece veces de gobernador. En esas catorce ocasiones, fueron nueve gobernadores distintos los que tuvo el estado.

De los cinco períodos constitucionales que se votaron en Chiapas en ese período, todos tuvieron interrupciones y fueron ganados por cuatro individuos distintos. Lo interesante de este caso es que los cambios en la gubernatura fueron menos inestables que en Tabasco, pero aún así es posible observar un nivel de inestabilidad que empezó a disminuir conforme llegó la década de 1890.

Del período analizado es posible destacar que Sebastián Escobar, el primer gobernador constitucional electo, pidió una licencia temporal y, a pesar que aún restaban alrededor de dos años de su mandato, no volvió a ocupar la gubernatura que quedó en manos de Juan José Ramírez quien en total se hizo cargo siete años del gobierno en este período y fue el que prolongó su mandato durante más tiempo, con interrupciones. Quienes siguieron en orden de tiempo de mandato a Ramírez fueron Manuel Utrilla y Manuel Carrascosa, ambos con poco más de cuatro años de gobierno. Así pues, es posible decir que los cambios en el gobierno de Chiapas si bien generaron menor inestabilidad política y ocuparon menos la acción de Díaz, siguieron sin ser cambios estables, pues evidenciaron una pugna entre liderazgos estatales, entre los tres que se citaron en el párrafo anterior.

El gobernador que inició su período en 1891 y lo prolongó hasta 1899 de manera informal fue Emilio Rabasa, directamente designado por el presidente Díaz, pues ya ha sido señalado que asumía su encargo con lealtad pero reconociéndolo como un exilio de la capital. En este caso es posible observar el mismo fenómeno que en el de Tabasco,

pues conforme avanzó el Porfiriato, Díaz logró encontrar un hombre fuerte regional al que encomendar el orden estatal y la vida política de la entidad: Emilio Rabasa.

#### 4.4.2 Élités armónicas. Sucesiones familiares.

El otro ejemplo de élites son, en cierto sentido, contrarias a las del apartado anterior, sin embargo sigue siendo correcto llamarles élites porque fueron grupos y no únicamente individuos.

Para efectos de ejemplificar vienen bien los casos de Hidalgo, San Luis Potosí y Tamaulipas. En los tres casos podría hablarse de una alianza con Porfirio Díaz, imposibilitado a terminar con el liderazgo militar de las tres familias de caciques, en primer lugar porque su lealtad estaba probada, al haberse unido los tres grupos a la rebelión de Tuxtepec, y, en segundo lugar, porque al ser caciques regionales y también líderes militares locales estaban en condiciones de garantizar el orden público en sus entidades. Estas dos cualidades los colocaban, además, como correas de transmisión eficientes.

**Hidalgo.** Estuvo definido por la existencia de tres hombres fuertes que participaron en la rebelión de Tuxtepec y que se alternaron el poder entre 1877 y 1897, sin interrupciones que dieran oportunidad a alguien que no fuera miembro de la familia Cravioto para hacerse cargo de la gubernatura. Rafael, Simón y Francisco Cravioto fueron gobernadores de Hidalgo, siendo Rafael el que gobernó por mayor tiempo (12 años); sus dos hermanos lo hicieron durante cuatro años cada uno.

**San Luis Potosí.** Estuvo definido por dos hombres fuertes que también se adhirieron a la rebelión de Tuxtepec en 1876. En este caso se observa un fenómeno similar al de los hermanos Cravioto, pues los hermanos Carlos y Pedro Díez Gutiérrez se alternaron el

poder sin interrupciones de individuos ajenos a su familia desde 1877 hasta 1898, a la muerte de Carlos, quien gobernó diecisiete años de los veintiuno que en total dominaron la entidad él y su hermano.

**Tamaulipas.** El caso es similar a los otros dos. El grupo estuvo lo integraron dos liderazgos fuertes, el de Servando Canales y su hermano Antonio. De los tres ejemplos señalados, es el que duró menos en el poder estatal, pues, cada uno de los hermanos gobernó cuatro años, entre 1876 y 1884. El de los Canales fue un caso en el que el grupo político o la mancuerna político-familiar contó con el apoyo de Porfirio Díaz, frente a otros caciques, particularmente, lograron defenestrar y encarcelar a Juan Cortina, uno de los dos caciques que les disputaban el control de la región.<sup>191</sup>

Los apoyos que lograron los Canales de Díaz estuvieron basados en la relación de lealtad que existía entre ellos, además de la importancia que tuvo Servando Canales para la rebelión de Tuxtepec.

#### 4.4.3 La élite leal a Díaz: los gobernadores de varios estados.

Para terminar el esbozo de las élites representativas del Porfiriato se propone una denominada élite de individuos leales que fueron gobernadores en varias entidades federativas, funcionando como una suerte de comodines o como, también se ha discutido, ejerciendo una dictadura romana, temporal, delimitada por una autoridad superior que, en este caso, no era el Senado, sino el presidente.

*Carlos Pacheco Villalobos*

---

<sup>191</sup> R. Case, "La frontera texana y los movimientos de insurrección en México, 1850-1900", *Historia Mexicana*, vol. 30, no. 3, 1981, p. 433.

Fue una figura nacional de importancia durante la primera mitad del régimen porfirista que, sin embargo, gobernó Chihuahua personalmente poco tiempo, pues manejó el gobierno por medio de segundas personas comisionado por el gobierno federal para oponer resistencia a la perpetuación del cacicazgo de Luis Terrazas.<sup>192</sup> El general Díaz le concedió el grado de teniente el primero de septiembre de 1863.<sup>193</sup> Después de que la República triunfara sobre el Segundo Imperio, ocupó el cargo de Administrador Principal del timbre de la ciudad de Puebla y en 1868 resultó electo Diputado por el distrito de Cholula. En 1876 participó en la defensa del Plan de Tuxtepec y al triunfo tuxtepecano Díaz lo nombró gobernador y comandante militar en el estado de Puebla. De inmediato convocó a elecciones para restablecer el orden constitucional y esa actitud conciliadora le valió que la Legislatura de Puebla lo declarara ciudadano de aquel estado.<sup>194</sup> También fue electo gobernador constitucional del estado de Morelos en 1877. Durante su mandato, la legislatura de su estado introdujo la propuesta de reforma constitucional que intentaba permitir la reelección presidencial.<sup>195</sup> Pacheco debió dejar la gubernatura de Morelos en 1879, pues fue ascendido a general brigadier y encomendado a ocupar la Secretaría de Guerra y Marina, cargo que tuvo hasta la conclusión del mandato de Díaz en 1880. Cuando Manuel González llegó a la presidencia lo nombró gobernador del Distrito Federal y, posteriormente, lo nombró Secretario de Fomento, Colonización e Industria. En 1884 se presentó a las elecciones para gobernador en Chihuahua, como candidato único, contando con apoyo del General Díaz, pues el objetivo de su gubernatura era impedir la restauración del cacicazgo terracista en el estado.<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> Francisco R. Almada, *Gobernadores de Chihuahua*, México, H. Cámara de Diputados, 1950, p. 385.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 386.

<sup>194</sup> *Loc. cit.*

<sup>195</sup> Don M. Coerver, *op. cit.*, p. 6 y 11.

<sup>196</sup> F. R. Almada, *op. cit.*, p. 389

### *Pedro Baranda y Quijano*

Proveniente de una notable familia de Campeche, Pedro Baranda y Quijano, el mayor de los hermanos de la familia Baranda, fue diputado por Yucatán al Congreso Constituyente de 1857.<sup>197</sup> Después de las elecciones para gobernador en Yucatán, que perdió Liborio Irigoyén y Cárdenas frente a Pantaleón Barrera, hubo múltiples revueltas en Maxcanú, Acancéh, Chapab, Maní y Tekax. Siendo líder de alguna de estas rebeliones, Pedro Baranda recibió el nombramiento de teniente coronel de la Guardia Nacional en agosto de 1857. Ante el inminente triunfo de los sublevados en Yucatán contra el gobierno acusado de fraude en las elecciones, se pidió al gobernador que renunciara a favor de Baranda. El presidente envió instrucciones al gobierno de Yucatán para que detuviera las hostilidades contra los rebeldes, quienes creyeron contar con su apoyo y, por tal motivo, no llegaron a ningún acuerdo con el gobernador de su estado.<sup>198</sup>

El 3 de mayo de 1858 se firmó el convenio de límites, que el general Peraza ratificó el día 11; se reconoció como gobernador a Pablo García y a Pedro Baranda comandante militar.<sup>199</sup> Con estos antecedentes, Pedro Baranda se convirtió en una de las figuras leales a Porfirio Díaz. No obstante, no se puede hablar del ascenso de Pedro Baranda sin mencionar a su hermano, Joaquín Baranda, a quien su hermano mayor, Pedro, hizo diputado federal por Campeche. El diputado Joaquín Baranda insistió en la amnistía para los que sirvieron al imperio y gran cantidad de estos se unieron al partido barandista, sobre todo en Campeche, donde fracasó el gobierno de Pablo García.<sup>200</sup> La influencia de los hermanos Baranda en la región sureste creció, hasta el triunfo de los

---

<sup>197</sup> Alberto Valdés Inchausti, *Pedro Baranda y Quijano. General y político de la República*, México, SEP, 1968, pp. 13-14

<sup>198</sup> *Ibid.*, pp. 17-19.

<sup>199</sup> *Loc. cit.*

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 38.

tuxtepecanos en Yucatán y Campeche, donde Joaquín Baranda optó por dejar su puesto como gobernador ante la derrota lerdista en aquel estado.<sup>201</sup>

En las elecciones de 1877 a las que convocó Porfirio Díaz, Pedro Baranda fue electo diputado federal por el segundo distrito de Campeche, al año siguiente fue senador por Morelos y en 1880 diputado federal por Tepic. Dos años después, llegó al Senado para representar a Campeche en la Cámara. Baranda recuperó y hasta aumentó su poder e influencia en el estado. En 1887, Baranda impuso como gobernador de Tabasco a Abraham Bandala, acción que contó con la aprobación del presidente Díaz.<sup>202</sup>

Otra muestra del poder que tenían los Baranda y del apoyo del presidente se hizo evidente cuando los campechanos enfrentaron los ataques del periodista Filomeno Mata. Éste denunció diversos eventos que hacían ver a Pedro Baranda como un individuo incapaz de imponer orden, por tanto, frente a los constantes agravios del periodista contra el mayor de los Baranda, Mata fue detenido en 1889 y se le dictó auto de formal prisión acusado de injurias; tiempo después, una comisión integrada por militares se reunió con Pedro Baranda para suplicar la liberación de Filomeno Mata y así, setenta y un días después de permanecer preso, por orden de Baranda, se liberó al periodista. AA todo eso hay que sumar la existencia de un grupo barandista en puestos públicos, por ejemplo, Francisco Cantón Rosado, aliado de los Baranda que llegaría a gobernador de Yucatán en 1898.<sup>203</sup>

### *Manuel González*

Peleó bajo las órdenes de Antonio López de Santa Anna y Miguel Miramón, en el bando conservador. Prisionero en la famosa batalla de Calpulalpan en diciembre de 1860, logró escapar. Al sobrevenir la intervención francesa, se acogió a la amnistía

---

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 66-69.

decretada por Benito Juárez y pasó a formar parte de las huestes que comandaba Porfirio Díaz. Durante el sitio de Puebla en 1863, fue capturado junto con Díaz, pero ambos lograron evadirse.

A comienzos de 1867 Díaz lo ascendió a general de brigada. En el ataque que encabezó al fuerte de San Marcos, resultó herido de gravedad. Juárez lo nombró gobernador de Palacio Nacional, en 1871 resultó electo diputado federal por Oaxaca, pero renunció al cargo para apoyar a Porfirio Díaz en el Plan de la Noria. Su participación decisiva en la batalla de Tecuac lo hizo merecedor del reconocimiento del presidente Díaz, quien lo eligió como su sucesor al término de su gobierno en 1880.<sup>204</sup> Al terminar su gestión y entregar el poder a Porfirio Díaz para que cumpliera con su segundo mandato, la legislatura de Guanajuato lo nombró gobernador del estado.

---

<sup>204</sup> J. C. Valadés, *op. cit.*, p. 19-21.

## CAPÍTULO 5

### LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER

Como ha tratado de mostrarse en las páginas anteriores, el gobierno de Porfirio Díaz no surgió de la nada y sus proyectos políticos y económicos para México tampoco. El problema al que se habían enfrentado los liberales que restauraron la República fue que el Estado no existía, así como tampoco existían las condiciones estructurales para construirlo, dadas las dificultades para centralizar el poder en el gobierno nacional. Ese problema se evidenció en lo limitado de los alcances democráticos del diseño institucional liberal, a causa de lo cual pronto se constituyó un sistema paralelo o, mejor dicho, complementario, que quedó definido por mecanismos tradicionales o redes informales, que Luis Medina Peña llama “relaciones y pirámides de patronazgos”,<sup>205</sup> a las que Andrés Molina Enríquez caracterizó como “las fibras que, desde las unidades más humildes, se enredan y tuercen hasta la personalidad del general Díaz, que es el nudo en que convergen todas, es la amistad personal: amistad [...] que impone obligaciones correlativas”.<sup>206</sup>

Para Medina, además, fue evidente que un buen grupo de leyes no era suficiente para modernizar una sociedad atrasada y mucho menos para lograr construirle al Estado primigenio los brazos para fortalecerse y consolidar su autoridad en todo el territorio nacional. Así pues, como consecuencia natural surgió la necesidad de la centralización autoritaria que, en el Porfiriato, normó todos los órdenes de la vida pública, constituyéndose en columna vertebral de un recién nacido Estado autoritario —el primer Estado nacional— surgido sobre coaliciones entre el líder nacional y los gobernadores, es decir, teniendo como pecado de origen una estructura dual en la que,

---

<sup>205</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, 1920-1994*, México, FCE, 1995, p. 15.

<sup>206</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, A. Carranza e hijos, 1909, p. 67.

por un lado estaban las instituciones legalmente establecidas y, por otro, aquellas otras, si es posible llamarlas instituciones, de carácter tradicional o informal.<sup>207</sup>

En consecuencia, viene bien también retrotraernos a la argumentación que se ha desarrollado en el cuerpo de este trabajo, pues la idea de mecanismos tradicionales de política es esencial para entender al Porfiriato, pero también lo es porque establece una línea continua en relación con el proceso de construcción del Estado que se llevó a cabo en los gobiernos de Benito Juárez, Lerdo de Tejada y Díaz en tanto, como dice Medina, “perfeccionó una forma de hacer las cosas que venía perfilándose desde que Benito Juárez restauró la República, en 1867”.<sup>208</sup>

En este capítulo tratará de hacerse una breve revisión de las dinámicas que evidencian la existencia de un Estado nacional cuya construcción concluyó gracias a la centralización autoritaria del poder y a una vida política jerarquizada, de suerte que se muestre que, como dicen Medina y Crossman, en efecto fue en ese período que se creó un Estado, permeado de mecanismos políticos informales y autoritarios que si bien hicieron posible concluir la construcción del Estado, suprimieron al federalismo y evitaron la emergencia de las libertades existentes en otros estados. Según apunta Crossman, el Estado liberal de finales del siglo XIX sólo logró mantener las libertades en aquellos países en que éstas ya existían antes de la llegada del industrialismo, pues en todos los demás “el capitalismo y el progreso estaban uncidos a la carroza del viejo orden absolutista” o, lo que es lo mismo, un viejo orden autoritario y tradicional.<sup>209</sup> Viene bien esta cita pues embona con el caso que aquí se analiza, tanto cuanto México fue un país del “resto”, es decir, para el Porfiriato no hubo disyuntiva entre fortalecer al Estado nacional y con ello impulsar al país por el camino del desarrollo, o si observar

---

<sup>207</sup>L. Medina Peña, *loc. cit.*

<sup>208</sup>*Loc. cit.*

<sup>209</sup>R. H. S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, trad. J. A. Fernández de Castro y Carlos Villegas, México, FCE, 1965, p. 236.

las normas constitucionales en relación con defensa de libertades individuales. Definitivamente se decidió por la primera. Es posible decir entonces que los costos de la construcción, fortalecimiento y consolidación —tres procesos que sucedieron todos bajo el gobierno de Porfirio Díaz— del primer Estado mexicano fueron más allá de sólo la supresión del federalismo.

En suma, la centralización se estructuró en torno de un caudillo, mediante mecanismos de carácter personal —lealtad y fidelidad— en torno de un centro de poder bien definido. En la estructura de dominación porfirista, el presidente logró primar en el ámbito nacional mediante sus correas de transmisión: los gobernadores en los estados y los jefes políticos en los distritos. Es importante apuntar que, ante cualquier contratiempo que desestabilizara esa estructura, “la misión del ejército fue impedir que nada detuviese la buena marcha de ese sistema de fidelidades comprometidas”.<sup>210</sup>

### 5.1 Algunas noticias sobre la centralización y el Estado mexicano

Un elemento esencial para hablar de la construcción del Estado es que no existan espacios de poder intermedios entre éste y la sociedad, y que todos aquellos espacios de poder autónomo sean suprimidos. En el caso mexicano esto inició en el período de la República Restaurada y concluyó en el Porfiriato, con la supresión del poder autónomo que tenía la Iglesia y la inmediata apropiación que el Estado hizo de las funciones que había usufructuado el aparato eclesiástico, adquiriendo la administración completa de la vida civil. Así pues, al activarse el Estado en diversas esferas de la vida civil, se centralizó el poder y adquirió fortaleza asumiendo la administración por medio de

---

<sup>210</sup>Jorge Alberto Lozoya, *El proceso de despolitización del ejército mexicano*, México, El Colegio de México, 1966, [tesis de licenciatura], pp. 24-25.

varios brazos, entre ellos, el ejército.<sup>211</sup> Para Lozoya, “el ejército, las fuerzas rurales, la policía urbana, el destierro y las cárceles representaron en el Porfiriato los eslabones de una cadena de represión pública”.<sup>212</sup>

El Estado liberal que empezó a desarrollarse en la República Restaurada, con los objetivos establecidos en el proyecto liberal de la Reforma, se convirtió en un Estado de hecho sólo hasta que en el Porfiriato se concluyó el proceso formativo de un aparato político que sustituyera a la Iglesia católica. Una vez puesto en marcha el funcionamiento de este aparato, el Estado movilizó la riqueza, creando propietarios individuales y favoreciendo el desarrollo capitalista; aun cuando estos procesos fueron exitosos, ya se ha dicho que los costos fueron importantes. Por el mismo lado, el Estado mexicano, una vez minada la estructura de poder de la Iglesia, le arrebató el control de la vida civil, administrándola por medio del registro civil.<sup>213</sup>

La importancia del registro civil como instrumento del Estado se constituyó porque estuvo en condiciones legales de asumir el control sobre todos los órdenes de la vida social que había tenido la Iglesia durante mucho tiempo. Por supuesto, los recursos de los que Díaz echó mano fueron bastante más allá de sólo el registro civil, de manera que, como ha sido establecido, el resto pueden ser caracterizados como de centralización administrativa y política, sea en el ejército, sea en la hacienda pública, sea en las elecciones. Cuando la reelección surgió como consecuencia casi natural del proceso de construcción de los aparatos políticos que dieron fortaleza y consolidaron al Estado, fue que se aseguró el funcionamiento de una maquinaria política que se sostendría, sin dudas sobre su legitimidad, hasta la primera década del siglo XX. Ahí

---

<sup>211</sup>Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989, p. 200.

<sup>212</sup>J. A. Lozoya, *op. cit.*, p. 24.

<sup>213</sup>O. Guerrero, *op. cit.*, p. 201.

encuentra Merino a un Estado nacional mexicano con pleno control y presencia en todo el territorio nacional.<sup>214</sup>

Hay cuatro elementos del Estado mexicano en el Porfiriato que fueron esenciales para su funcionamiento y que estuvieron permeados por la estructura política centralizada y jerárquica, a saber: la administración pública, las elecciones, la economía y el ejército.

#### *Administración pública y economía*

Un principio de la administración pública es que puede considerársela como el Estado en actividad. El período del Porfiriato que se ha analizado puede observarse como una conjunción de dos grandes líneas de acción: la conciliación y el establecimiento de alianzas con líderes regionales, y, un poco sobre esa base, las reformas administrativas que paulatinamente centralizaron los aspectos de la vida pública.

En 1891, Porfirio Díaz reestructuró la disposición orgánica de la administración pública, proyectando la que regiría la administración centralizada durante el resto de su gestión de gobierno. Esa reforma, por ejemplo, determinó doce áreas de gestión en las secretarías de Fomento y de Comunicaciones y Obras Públicas, sólo superadas por las quince que destinó a la de Gobernación. Algunas de las áreas de gestión que la reforma reservó a Fomento y Comunicaciones y Obras Públicas las retiró de la órbita de gestión de la secretaría de Gobernación, en cierto intento de profesionalización.<sup>215</sup>

La vocación liberal del Estado definió una separación entre economía y política, aunque, como señala Carmagnani, el presupuesto se convirtió en un nexo entre estas dos esferas. Dice además que es posible “afirmar que la concepción liberal mexicana

---

<sup>214</sup>M. Merino, *op. cit.*, p. 210.

<sup>215</sup>O. Guerrero, *op. cit.*, pp. 207-208, y, Emiliano Bustos, *La administración pública de México, breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en México (1889)*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976 [1889], pp. 51-86.

encuentra mucha similitud con el liberalismo europeo y norteamericano donde el orden liberal tuvo que desarrollar, como en México, las políticas necesarias para implementar la relación entre libertad política y orden, entre libertad política y propiedad, entre libertad política y administración pública. En México, como en Europa y en Estados Unidos, el presupuesto aparece como el instrumento público capaz de salvaguardar y profundizar la relación entre Estado y mercado”.<sup>216</sup>

La definición de los derechos económicos contribuyó a la sustancial redefinición del papel económico del gobierno federal, que padeció un proceso de reformulación constante. Carmagnani muestra cómo la regulación que ejerció el gobierno nacional en materias relacionadas con la economía fluctuó de forma importante entre 1867 y 1913, siendo muy claro que, al inicio del Porfiriato las prioridades económicas del gobierno federal se concentraban en presupuesto, crédito público, fomento y comercio exterior. Para finales del período que se analiza en esta tesis, las prioridades se habían diversificado y ampliado, mostrando el interés del gobierno de incidir de manera más importante en la economía nacional, no en el sentido de un Estado benefactor, sino con la idea de evitar dejar en manos de las entidades federativas las regulaciones y concentrar las decisiones de planeación económica para el desarrollo en un solo polo de toma de decisión: la presidencia. Para 1890-1891 se habían agregado a las prioridades económicas del gobierno nacional las áreas de moneda y legislación administrativa, además de aumentarse el interés en fomento y comercio exterior.<sup>217</sup>

A partir de las prioridades que define, Carmagnani señala que “estamos en presencia de un Estado mínimo con un número de funciones limitadas que justamente porque son reducidas pueden ejercer el efecto de dar autonomía económica a los actores

---

<sup>216</sup>Marcello Carmagnani, *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México-FCE, 1994, p. 44.

<sup>217</sup>Carmagnani hace este análisis a partir de las temáticas expuestas en los informes presidenciales del período, retomando la publicación *La hacienda pública a través de los informes presidenciales*, vol. I, México, SHCP, 1963, pp. 136-177. M. Carmagnani, *op. cit.*, p. 45.

sociales a través de la garantía de sus derechos económicos y certeza institucional por medio de la regulación monetaria, e incentivarlos indirectamente a por medio de un gasto público orientado a fomentar la demanda y a potenciar las fuerzas del mercado”.<sup>218</sup>

Para relacionar la planeación central del desarrollo con la acción económica del Estado porfirista, hay que recuperar que, entre 1880 y 1890, el crédito público fue la preocupación principal del gobierno federal, como luego lo serían la regulación monetaria y las obras públicas. De tal forma, la evolución de la actuación económica del gobierno nacional tiene que ver con la evolución de la centralización administrativa y con el proceso evolutivo que concluyó con la consolidación de una maquinaria política bien construida, que dio sustento al Estado nacional mexicano. Esta evolución económica permitió la definición, con mayor claridad, de la función del estado en ese campo, abonada por la experiencia del ejercicio de las facultades relativas al presupuesto, pues es sólo a través de éste que “los cuerpos del Estado logran individualizar y dar continuidad en el tiempo a la participación económica de la federación” o, mejor dicho, del gobierno federal.<sup>219</sup>

Dicho así se evidencia que el aumento o la apropiación que el gobierno nacional hace de las competencias económicas en el ámbito federal, abonan a la idea de que “no hay, pues, soberanía ni independencia en los estados; pero sí hay libertad, porque son libres para moverse dentro de la esfera de acción que les ha trazado el pacto federal, haciendo todo aquello que no les está prohibido por ley”.<sup>220</sup> Hay que diferir de Rafael de Zayas en este punto para notar que, como ha quedado establecido, esa libertad a la que se refiere tenía límites muy claros, tanto cuanto los gobernadores formaban parte de

---

<sup>218</sup>*Ibid.*, p. 46.

<sup>219</sup>*Ibid.*, p. 47.

<sup>220</sup>R. de Zayas Enríquez, *Los Estados Unidos Mexicanos. Sus progresos en veinte años de paz*, Nueva York, H. A. Rost, 1897, p. 41, cit. por, M. Carmagnani, *op. cit.*, p. 48.

una estructura jerárquica con una autoridad superior a ellos. En ese sentido, desde un punto de vista, no podría vérsela como libertad, sino como concesión. Viene bien recuperar a Emiliano Bustos para contrastar su apunte con el de Rafael de Zayas, a pesar que ambos escribieron desde la comodidad del porfirismo, sobre las relaciones con los estados Bustos afirma “de rigurosa justicia es reconocer que bajo los auspicios de la paz que felizmente ha reinado sin interrupción durante un período de cerca de doce años, todas las entidades federales se han consagrado empeñosamente a las tareas administrativas, dando impulso, según los recursos con que cada una cuenta, a los importantísimos ramos que tienen a su cargo”.<sup>221</sup>

Según Carmagnani, a través de la ejecución de obras materiales (ferrocarriles, telégrafos, puertos, canales de riego y protección de los derechos económicos) se favoreció la afirmación del papel económico del gobierno federal en una función que fue más allá de sólo la defensa de los intereses económicos y llegó hasta la idea de “reconocer al Estado su función de armonizar todos los intereses sociales y regionales existentes en el espacio geohistórico mexicano gracias a la capacidad del gasto federal de estimular el fomento material y cultural del país”. Esto quiere decir, a grandes rasgos, que la expansión de las competencias económicas de la federación fue uno de los campos mediante el cual el gobierno nacional de Porfirio Díaz consolidó la centralización del poder y, por su conducto, al Estado.<sup>222</sup>

### *Ejército y jefes políticos*

Acorde con las funciones que adquirió el gobierno federal en materia económica, el ejército federal se encargó de asegurar el funcionamiento de la estructura jerárquica,

---

<sup>221</sup>E. Bustos, *op. cit.*, p. 52.

<sup>222</sup>*Ibid.*, pp. 48-49, y, O. Guerrero, *op. cit.*, p. 211.

siendo el garante del monopolio del Estado sobre la violencia en el país, de manera que se ofreciera estabilidad y paz a la economía incipiente.

Se organizó al ejército centralmente. Se dividió al país en diez zonas militares, tres comandancias y catorce jefaturas. A partir de la profesionalización del ejército y la idea de mantenerlo como un cuerpo casi de élite, favorecieron el surgimiento del cuerpo de Rurales, en sentido estricto, una fuerza de choque al servicio de los jefes políticos. Así pues, la visión general sobre el ejército fue la de un cuerpo moderno y profesional que podría hacer frente a la defensa del país de amenazas externas y a las posibles amenazas interiores del orden —que también existieron. De este modo, teniendo ese cuerpo profesional, Díaz logró establecer una administración militar amplia en todo el territorio nacional, al margen de la cual estaban los cuerpos de rurales.<sup>223</sup>

La estructura de jefes políticos, recuperada de las que había diseñado la Constitución de Cádiz, fue concebida con el propósito de cimentar un sistema centralizado, eficaz y autoritario. Y en el Porfiriato se la usó con ese tipo de fines, buscando ampliar la capacidad de dominio del gobierno federal más allá de los gobernadores, ampliando además la legitimación del poder. La solidez de esta red de jefaturas políticas en el Porfiriato, que sirvió como base fundamental para hacer efectiva la toma de decisiones jerarquizada, la encuentra Romana Falcón en el hecho de que Díaz tenía buen conocimiento de las formas y los comportamientos de los jefes políticos, pues él había sido uno de ellos.<sup>224</sup>

Es relativamente sencillo encontrar en la estructura de jefaturas políticas en los estados la lógica de la doble centralización, de la que ya se habló antes, pues si bien, en algunos casos, el presidente podía presionar para la designación de tal o cual individuo a

---

<sup>223</sup>J. A. Lozoya, *op. cit.*, p. 29.

<sup>224</sup>Romana Falcón Vega, *Los jefes políticos: eslabones del poder*, en, Ma. Teresa Jarquín y Manuel Miño (coords. gales.), *Historia General del Estado de México. República Restaurada y Porfiriato*, v. 5, México, El Colegio Mexiquense, pp. 100-101.

cargo de una jefatura política, las más de las veces fueron los gobernadores quienes los designaron. En ese tenor, se estableció una dinámica de consecuencias —de la que ya se ha hablado antes— entre los tres principales órdenes políticos del Porfiriato: la presidencia o gobierno federal, las gubernaturas o gobiernos estatales y las jefaturas políticas pues, en tanto estos últimos respondían a los gobernadores y éstos tenían autoridad sobre ellos, los gobernadores respondían a Díaz y éste tenía autoridad sobre todos.<sup>225</sup> Estas dos figuras políticas fueron los elementos principales del sistema de control jerárquico y centralizado del Porfiriato.<sup>226</sup>

Con respecto a las jefaturas políticas Mecham dice que “sólo con pocas excepciones, en la mayoría de los estados la autoridad administrativa de los distritos era llamada “jefe político” y los distritos que presidían eran llamados “partidos””. En algunos estados fueron llamados departamentos o cantones. También en la mayoría de los estados, los partidos y los municipios eran las únicas dos subdivisiones políticas, aunque en algunos otros existían subdivisiones intermedias llamadas subjefaturas. La institución de las jefaturas políticas fue un fenómeno nacional que respondió a las necesidades de control hasta en el punto más alejado, pues también en el distrito y territorios federales existieron jefes políticos, eso sí, designados por el Congreso de la Unión.<sup>227</sup>

Para redondear la idea acerca de que los jefes políticos eran el eslabón de la estructura de poder centralizada más cercano a la realidad social, así como brazos ejecutores de la autoridad estatal, a cuyo servicio estaban los rurales, es necesario mencionar la libertad que se permitió a los estados para determinar las normas de actuación de los jefes políticos, aunque Mecham sostiene que se puede hablar de cierta

---

<sup>225</sup>R. Falcón, *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>226</sup>J. Lloyd Mecham, “The *jefe político* in Mexico”, *The South Western Social Science Quarterly*, vol. 13, no. 4, s.p.i, p. 345.

<sup>227</sup>J. Lloyd Mecham, *loc. cit.*

comparabilidad entre las normativas estatales para las jefaturas políticas.<sup>228</sup> En ese sentido, sólo como ejemplo, en el estado de México, según la ley que los regulaba “asistirían y presidirían “cuando les parezca” los cabildos públicos y secretos, ordinarios o extraordinarios de los ayuntamientos en su jurisdicción; los excitaría al cumplimiento de su deber cuidando que pusieran en práctica las leyes y ordenanzas “bien y eficazmente”; recorrería cada municipio por lo menos una vez al año, visitando oficinas y dando aviso de toda irregularidad, revisando sus bandos de policía y buen gobierno antes de ser publicados, suspendiendo acuerdos municipales que a su parecer fuesen inconvenientes, y, poniéndose de acuerdo con éstas autoridades en las determinaciones generales o de gravedad”. Otra característica que dio a los jefes políticos un poder importante sobre los municipios era la atribución de dictaminar sobre la posible supresión de un municipio.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup>En 1891 en México había cerca de trescientos jefes políticos, de los cuales un buen número eran militares. Ese mismo año, de entre los veintisiete gobernadores, dieciocho eran generales. J. A. Lozoya, *op. cit.*, p. 25.

<sup>229</sup>*Ibid.*, p. 105.

## CAPÍTULO 6

### APUNTES FINALES

#### *Sobre los gobernadores*

La dinámica del federalismo mexicano en el siglo XIX fue, hasta cierto punto, extraña. La historia de la figura del gobernador ha sido lo suficientemente importante y enriquecida por experiencias institucionales tan relevantes, que dejaron una impronta esencial en el comportamiento posterior de quienes se hicieron cargo de esa posición política en México. Y no sólo eso, forjaron una manera de hacer política de los estados de la federación que definió la mayor parte del siglo XIX y que impidió el surgimiento del Estado nacional y el fortalecimiento del gobierno federal hasta la llegada de un gobierno autoritario con posibilidades de echar mano de cualquier clase de mecanismos para centralizar el poder.

El comportamiento de los gobernadores no sólo estuvo permeado por los antecedentes históricos, sino por las circunstancias y por los debates políticos que hubo en México en la primera mitad del siglo XIX, así como por las situaciones especiales, a veces de peligro a la propia integridad territorial del país.

Así pues, la forja del federalismo mexicano sucedió la mayor parte del siglo XIX, hasta que, aún sin acabar de construirse y con bases poco sólidas en su funcionamiento, llegó la época del liberalismo. En el momento de la promulgación de la Constitución de 1857 había en México una serie de condiciones estructurales que impedían la puesta en práctica de un sistema de leyes tan acabado, pues la coalición de hombres fuertes que la había apoyado no era, ni por asomo, materia dispuesta para el establecimiento de una verdadera federación, con un gobierno federal fuerte, y con gobiernos estatales que abdicaran a su primacía en ciertos aspectos de la vida política

nacional. Esto significó, para decirlo con Emilio Rabasa, que la Carta Magna de 1857 fue un conjunto de normas destinadas a organizar un Estado nacional que no existía. Ergo, para intentar la primacía de la constitución, primero era necesario construirlo.

La idea que intento destacar en el apartado de antecedentes de la figura del gobernador es que esas circunstancias y herencias históricas forjaron el comportamiento de los gobernadores mexicanos hasta que, llegada la República Restaurada con un proyecto liberal bien definido y con claras intenciones de creación de un aparato estatal, se desarrolló un proceso de enfrentamiento entre facciones, de un lado los opuestos a la centralización necesaria para forjar al Estado nacional y, de otro, los favorecedores de ésta por estar convencidos de su necesidad, para llevar adelante las reformas y los postulados del proyecto liberal.

La República Restaurada fue un proceso de confrontación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. En ese período, la existencia de un proyecto de construcción del Estado liberal, puso en aprietos a las administraciones de Benito Juárez y de Lerdo de Tejada. De ese período, como antecedente del Porfiriato, hubo una lección clara: la construcción del Estado no sería posible en México, en el estado de cosas que había.

Y las condiciones necesarias para el inicio de la centralización y de la construcción del Estado serían de carácter autoritario. Es evidente, de la lectura que nos ofrece Emilio Rabasa o Vicente Riva Palacio, que el fracaso de Juárez y, en mayor medida, el de Lerdo de Tejada, se debieron a la falta de recursos de fuerza de que echar mano para fortalecer al gobierno federal, centralizando el poder, en demérito de los estatales. Ambos, en su idea de formación del Estado, concebían la necesidad de fortalecer al presidente y al gobierno federal frente al resto de los poderes que había en México en aquel momento, entre ellos la Iglesia. Así pues, iniciaron la ofensiva en

contra del aparato eclesiástico y acabaron con él, sustituyéndolo por el registro civil, instancia estatal.

Sin embargo, el Estado que pudieran crear resultaría débil en tanto no lograra unificar a las fuerzas armadas y aglutinar el apoyo de los hombres fuertes de los estados, que eran muchos y tenían intereses regionales diversos. He ahí el origen probable del fracaso de ambos gobiernos, primordialmente del de Lerdo quien, sin tener apoyo total del ejército o de los hombres de armas, se lanzó en una cruzada contra los cacicazgos estatales. Empresa que fracasó.

### *Sobre el Estado nacional y la centralización*

La historia del federalismo y el Estado en México van íntimamente ligadas. Confluyen ambas en la figura y el ejercicio de gobierno de Porfirio Díaz. Por un lado, la construcción del Estado logró concluirse con la llegada de Díaz a la presidencia y con el proceso de centralización del poder que llevó adelante. Por otro, el federalismo desapareció y fue sustituido por un aparato político de funcionamiento jerárquico y centralizado y un aparato administrativo bajo el control pleno del gobierno nacional.

Considero pertinente destacar varios elementos para sintetizar la construcción del Estado en el Porfiriato:

1. Porfirio Díaz, en 1876, conjuntó en sí, como líder, los recursos de los que Juárez y Lerdo de Tejada habían carecido para fortalecerse y hacer nacer al Estado. Esos recursos tienen que ver con legitimidad carismática.
2. Para los objetivos del Porfiriato, las herencias más importantes de los gobiernos liberales fueron el proyecto liberal de construcción del Estado y la destrucción del aparato de la Iglesia.

3. En este sentido, uno de los retos del Porfiriato fue neutralizar al otro aparato de dominación tradicional que existía en México: el de los hombres fuertes estatales. Ese fue uno de los logros más importantes de Porfirio Díaz, llevado a cabo mediante un proceso de conciliación y de necesidad mutua con los caciques estatales desde el principio de la rebelión de Tuxtepec, mecanismo que fue perfeccionando conforme avanzó su gobierno, de tal suerte que llegó un momento en que había logrado neutralizar a todos los caciques estatales.
4. El Estado nacional mexicano que terminó de construir y consolidar Porfirio Díaz tuvo dos bases esenciales: la primera fue política y la segunda administrativa.
5. La base política del Estado nacional mexicano del Porfiriato fue el aparato político estructurado jerárquicamente en el cual los gobernadores fueron correas de transmisión de importancia fundamental para el mantenimiento del orden. Parte de esa estructura también eran los jefes políticos y los alcaldes.
6. La base administrativa del Estado mexicano la constituyeron estructuras como el renovado Ejército nacional, las instituciones de la Administración Pública federal en las que Díaz hizo descansar la responsabilidad del trabajo de gobierno en todo el país (en rubros como recaudación, inversión, seguridad pública, comunicaciones y transportes) y el Registro Civil.
7. Si bien el Estado mexicano en el Porfiriato logró consolidarse y cubrirse de legitimidad por mecanismos de legitimación y de dominación casi total, mediante el aparato político, ese modelo habría de agotarse eventualmente, pues, la estructura sobre la que se había montado, los dos pilares, el político y el administrativo, en algún momento habrían de debilitarse, pues la imposibilidad de que el presidente y los gobernadores fueran eternos también imposibilitaba la

permanencia de uno de esos pilares más allá de un límite temporal muy claramente definido.

8. Finalmente, a pesar de haberse convertido en el pilar más vulnerable de los dos que sostuvieron al Estado nacional en el Porfiriato, el aparato político fue importante pues permitió el desarrollo del proyecto nacional liberal.
9. En lo que respecta a la fortaleza de los hombres fuertes locales, defenestrados la mayoría por Lerdo, pero que fueron gobernadores con Díaz, está claro que fue mucha y muy importante. El triunfo de la rebelión de Tuxtepec, primer paso para el establecimiento del período autoritario de Díaz, fue un resultado directo de esas alianzas, en tanto los hombres fuertes se aliaron a Díaz porque representaba sus intereses, dado que era un individuo como ellos: con experiencia de liderazgo local y con acceso a recursos de fuerza. En esa alianza Díaz fue un *primus inter pares*.
10. Finalmente, para el establecimiento del período de centralización jerárquica que existió en el Porfiriato, la participación de los gobernadores fue primordial, pues, ya se ha dicho, esa centralización del poder requirió, para verificarse, de una estructura de correas de transmisión, que fueron los gobernadores y los jefes políticos, receptores y ejecutores directos de las órdenes del presidente.

#### *Sobre la supresión del federalismo*

Sobre la supresión del federalismo se ha argumentado suficiente en el cuerpo del texto. He dicho que la dinámica del disfuncional federalismo mexicano se sustituyó, en el Porfiriato, por la de una organización jerárquica en la que las relaciones de subordinación primaban y en la que los jefes políticos respondían a los gobernadores, en tanto designados directos y los gobernadores al presidente. Ese aparato político en el

cual una suerte de gerentes estatales dependían y respondían por el buen funcionamiento de sus territorios ante un gerente o árbitro sin superior, se convirtió en uno de los pilares del Estado nacional.

No es posible decir que la supresión *de facto* del federalismo fue buena, lo que sí es posible afirmar es que probablemente sin la centralización que hizo el régimen autoritario de Díaz no hubiera sido posible la construcción y consolidación de un Estado nacional.

Esta consideración no quiere decir que el argumento con el que concluyo esta tesis sea el de la necesidad de los regímenes autoritarios. En aquellas circunstancias lo fue para un país plagado de problemas internos, carente de toda fortaleza institucional. No es posible asumir que siga siendo bueno para México o que vaya a ser bueno en el futuro. La oportunidad que ofrece este análisis del federalismo suprimido en el Porfiriato va en el sentido de evitar que un régimen autoritario se vuelva a presentar como la única opción para encaminar al país en la senda del desarrollo y de la estabilidad.

Hoy en día, gracias a los estudiosos del federalismo que tanto han abonado a esta discusión acerca de hasta qué punto es posible establecer la autonomía de las entidades federativas y al mismo tiempo mantener el orden, la estabilidad y un proyecto nacional, sabemos que el autoritarismo no es la única vía para ello. Viene bien recuperar experiencias de relaciones institucionales en los regímenes federales más exitosos del mundo para reconocer, por ejemplo, que el consenso para la construcción de un proyecto nacional común, al que todas las entidades federativas abonen, no debe salir de la voluntad de un líder o de la suma de voluntades de un grupo de caciques, sino que es posible extraerlo del trabajo conjunto en instancias de coordinación y colaboración, con base en los principios elementales del federalismo.

Subyacente a cualquier arreglo federal debe existir un proyecto de unidad nacional que no signifique la supresión de las facultades para gobierno interior y autonomía que deben tener las entidades federativas. Y para México es posible proponer, a más de un siglo de la construcción del primer Estado nacional, la reformulación de ese Estado con base en una revisión de los términos del arreglo federal y de la creación de instancias mediante las cuales se pueda garantizar la participación de las entidades federativas en todos los ámbitos de la vida nacional y, al mismo tiempo, la fortaleza de un gobierno federal. Para ello se requiere, sin embargo, voluntad política, visión de futuro y de Estado, así como la plena conciencia de que el federalismo tiene que ver con el Estado. Y existe suficiente evidencia en la historia de México para sustentar eso.

Si Porfirio Díaz logró concluir la construcción de un Estado y consolidarlo, suprimiendo al federalismo, también es posible la construcción de un Estado con base en el federalismo, varios, desde luego no el mexicano, son los ejemplos que lo demuestran. El norteamericano es el más emblemático.

El fondo de la discusión sigue siendo claro: en el Porfiriato se nos dio al Estado a cambio del federalismo. Y esa fórmula sí nos legó al primer Estado nacional, pero, como uno los pilares de éste —el aparato político— tenía carácter finito, en tanto finitos sus valedores, en algún momento ese Estado habría de derrumbarse y sería necesario reconstruirlo. Así, esta tesis muestra cómo un régimen autoritario no las tiene todas consigo. Tarde que temprano tiende a fracasar, como el Porfirista y luego el de la Revolución, cuando ignora las bases históricas del arreglo federal de un país como México, que nutren al elemento más caro a las entidades federativas: la autonomía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *RMS*, vol. 58, núm. 3, 1996, pp. 3-37.
- Alba, Francisco, “Cambios demográficos y el fin del Porfiriato”, en, *El poblamiento de México*, t. III, México, SEGOB-CONAPO, 1993.
- Alessio Robles, Vito, *Coahuila y Texas desde la consumación de la Independencia hasta el tratado de paz de Guadalupe-Hidalgo*, t. I, México, edición de autor, 1945.
- Almada, Carlos, *La administración estatal en México*, trad. Milagros Calvo de Almada, México, INAP, 1982.
- Almada, Francisco R., *Gobernadores de Chihuahua*, México, H. Cámara de Diputados, 1950.
- Álvarez José L. y Arnaldo Platas, “El concepto de gobernador”, en, Olivia Domínguez, et al., *Dictamen sobre los gobernadores constitucionales del estado de Veracruz*, México, Fundación Colosio Veracruz, 2003, pp.
- Barrilleaux, Charles y Michael Berkman, “Do governors matter? Budgeting Rules and the Politics of State Policymaking”, *Political Research Quarterly*, vol. 56, no. 4, 2003, pp. 409-417.
- Benson, Nettie Lee, “The Plan of Casa Mata”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 25, núm. 1, 1945, pp. 45-56.
- , *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, trad. Mario A. Zamudio Vega, México, El Colegio de México, 1955.
- Bryan, Anthony T., “Political Power In Porfirio Diaz's Mexico: A Review and Commentary”, *The Historian*, vol. 38, no. 4, 1973, pp. 648-668.

- Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución. Rectificaciones y aclaraciones a las memorias del general Porfirio Díaz*, México, Instituto Mora, 2008.
- Bushnell, Clyde G., *La carrera política y militar de Juan Álvarez*, trad. Mario Melgar Adalid, México, M. A. Porrúa, 1988.
- Bustos, Emiliano, *La administración pública de México, breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en México (1889)*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Cambre, Manuel, *Gobiernos y gobernantes de Jalisco*, Guadalajara, Publicaciones de la Presidencia Municipal, 1969.
- Cameron, Maxwell A. y Tulia G. Falleti, "Federalism and the Subnational Separation of Powers", *Publius*, vol. 35, no. 2, 2005, pp. 245-272.
- Candelas Villalba, Sergio, *Los anales de García*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- Capriata, Alberto, *The political culture of marginal elites: a case study of regionalism in Mexican politics*, Stanford, Department of Political Science of Stanford University, 1971.
- Carbonell, Miguel y Diego Valadés (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 años de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 1997.
- Carmagnani, Marcello, *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México-FCE, 1994.
- Carregha Lamadrid, Luz, 1876. *La revuelta de Tuxtepec en el Estado de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2007.
- Case, Robert, "La frontera texana y los movimientos de insurrección en México, 1850-1900", *Historia Mexicana*, vol. 30, no. 3, 1981, pp. 415-453.

- , *The path to personal power: The first administration of Porfirio Díaz, 1876-1880*, DeKalb, Northern Illinois University, 1973, [tesis doctoral].
- Coerver, Don M., *The porfirian interregnum: the presidency of Manuel González of Mexico, 1880-1884*, Fort Worth, The Texas Christian University Press, 1979, [tesis doctoral].
- Colección de artículos y documentos relativos a los atentados cometidos en Jalisco por don Sebastián Lerdo de Tejada y don José Ceballos desde junio de 1875 hasta enero de 1877*, Guadalajara, Tip. de S. Banda del exconvento de Santa María de Gracia, 1877.
- Constitución Política de la Monarquía Española*, Cádiz, Imprenta Real, 1812.
- Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. Vida Política. La República Restaurada*, México, Hermes, 1955.
- , *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE, 1998.
- Costeloe, Michael P., *La primera república federal en México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, trad. Manuel Fernández Gasalla, México, FCE, 1975.
- Crossman, R. H. S., *Biografía del Estado moderno*, trad. J. A. Fernández de Castro y Carlos Villegas, México, FCE, 1965.
- Delgado Aguilar, Francisco Javier, *Jefaturas políticas. Dinámica política y control social en Aguascalientes 1867-1911*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2000.
- Documentos relativos a la sublevación del general Juan Álvarez en el sur del estado de México y a los últimos sucesos del estado de Zacatecas*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1835.

- Drake, Paul W., "Mexican regionalism reconsidered", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 12, núm. 3, 1970, pp. 401-415.
- Duclós Salinas, Adolfo, *Méjico pacificado. El progreso de Méjico y los hombres que lo gobiernan*, San Luis, Mo., Imprenta de Hughes y Cía., 1904.
- Erk, Jan, "Does federalism really matter?", *Comparative Politics*, vol. 39, no. 1, 2006, pp. 103-120.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.
- Estrada Zenea, Ildelfonso, *Manual de gobernadores y de jefes políticos*, México, Imprenta de J. Villada, 1878.
- Falcón Vega, Romana, *Los jefes políticos: eslabones del poder*, en, Ma. Teresa Jarquín y Manuel Miño (coords. gcales.), *Historia General del Estado de México. República Restaurada y Porfiriato*, v. 5, México, El Colegio Mexiquense, 1998.
- Flores, Imer B., "La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación", en, Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 años de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 1997, pp. 285-324.
- Fuentes Mares, José, "La convocatoria de 1867", *Historia Mexicana*, vol. 14, no. 3, pp. 423-445.
- García de León, Antonio, *Resistencia y Utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas acaecidas en la provincia de Chiapas durante los 500 años de su historia*, t. 2, México, ERA, 1985.
- González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.
- González, Luis, *Alba y ocaso del Porfiriato*, México, FCE, 2010.

- Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución*, trad. Sergio Fernández Bravo, t. I, México, FCE, 1988.
- Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México, INAP, 1989.
- Gutiérrez Cruz, Sergio Nicolás, *Joaquín Miguel Gutiérrez. El fulgor de la espada*, México, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas, 1999.
- Hale, Charles A., *Mexican liberalism in the age of Mora, 1821-1853*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968.
- Halperín Donghi, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE-El Colegio de México, 1993
- Illades, Carlos, *Breve historia de Guerrero*, México, El Colegio de México-FCE, 2000.
- La hacienda pública a través de los informes presidenciales*, vol. I, México, SHCP, 1963.
- Labastida, Horacio, *Reforma y República Restaurada, 1823-1877*, México, Banco Internacional, 1987.
- Lajous Vargas, Roberta, *Historia Mínima de las Relaciones Exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2012.
- Lammers, William W. y David Klingman, “Durable governors as political leaders: Should we limit tenure?”, *Publius*, vol. 16, no. 2, pp. 53-72.
- Lerdo de Tejada, Miguel M., *Apuntes históricos de la heroica ciudad de Vera-Cruz*, t. II, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1857.
- Liehr, Reinhard, *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*, trad. Olga Hentschel, México, SEP, 1976.

- Lintott, Andrew, *The Constitution of the Roman republic*, Oxford, Clarendon Press, 1999.
- López-Portillo y Rojas, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1921.
- Lozoya, Jorge Alberto, *El proceso de despolitización del ejército mexicano*, México, El Colegio de México, 1966, [tesis de licenciatura].
- Machorro Narváez, Paulino, *La constitución de 1857. Un ciclo evolutivo del pueblo mexicano 1824-1857, a la vez punto de partida de un ciclo evolutivo posterior, 1857-1917*, México, UNAM, 1959.
- Martínez Assad, Carlos, “Del fin del Porfiriato a la revolución en el sur-sureste de México”, *Historia Mexicana*, vol. 43, no. 3, 1994, pp. 487-505.
- Martínez Sánchez, Lucas, “Melchor Múzquiz Arrieta. El entorno familiar”, *Gaceta de Saltillo*, núm. 9, 2011.
- Matos Franco, Rainer Ma., “Del concepto de dictadura y el barón finés”, *Ágora*, no. 11, otoño 2011, pp. 5-20.
- Mayagoitia, Alejandro, "Aspirantes al Ilustre y Real Colegio de Abogados de México: extractos de sus informaciones de limpieza de sangre (1760-1823), V", *Ars Iuris*, núm. 26, 2001, pp. 477-549.
- Mecham, J. Lloyd, “The *jefe político* in Mexico”, *The South Western Social Science Quarterly*, vol. 13, no. 4, s.p.i., pp. 333-352.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado, 1920-1994*, México, FCE, 1995.
- Merino Huerta, Mauricio, “Federalismo y política subnacional”, México, VI Congreso de la Red IGLOM, 2009, [ponencia].
- , *Gobierno local, poder nacional. La disputa por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.

- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, A. Carranza e hijos, 1909.
- Mosca, Gaetano, *La clase política*, trad. Marcos Lara, México, FCE, 1984.
- Musacchio, Humberto, *Milenios de México*, t. II, México, Raya en el Agua, 2000.
- Olveda, Jaime, *Gordiano Guzmán. Un cacique del siglo XIX*, México, INAH, 1980.
- Ortiz, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino, 1832.
- Ostrom, Vincent, "Can federalism make a difference?", *Publius*, vol. 3, no. 2, 1973, pp. 197-237.
- Pansters, Wil G., *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, trad. Willy de Winter, México, FCE-BUAP, 1998.
- Parry, Geraint, *Political Elites*, Londres, George Allen & Unwin, Ltd., 1969.
- Pasquel, Leonardo, *Gobernadores del estado de Veracruz, 1821-1982*, México, Citlaltépetl, 1982.
- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912.
- , *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Conaculta, 2002.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. I. Los orígenes*, México, FCE, 1994.
- , *El liberalismo mexicano. III. Integración de las ideas*, México, FCE, 1988.
- Reyes, Bernardo, *El general Porfirio Díaz*, México, Edinal, 1960.
- Riker, William H. *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987.
- , "Six books in search of a subject or Does federalism exist and Does it matter?", *Comparative Politics*, vol. 2, no. 1, 1969, pp. 135-146.

- Ríos Ruiz, Arturo, *El príncipe Hermenegildo Galeana. Lo desconocido del héroe de la independencia*, México, IPN, 2002.
- Rodríguez O., Jaime E. y Virginia Guedea, “La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano”, *Historia Mexicana*, vol. 40, núm. 3, 1991, pp. 507-535.
- Rubin, Edward L., “Puppy federalism and the blessings of America”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 574, 2001, pp. 37-53.
- Schmitt, Carl, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, trad. José Díaz García, Madrid, Alianza, 2003.
- Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, t. II, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1974.
- Selee, Andrew, *Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania, Penn State University Press, 2011.
- Serrano, José Antonio, “El ascenso de un caudillo en Guanajuato: Luis de Cortázar, 1827-1832”, *Historia Mexicana*, v. 43, núm. 1, 1993, pp. 49-80.
- Simpson, Lesley B., *Many Mexicos*, Nueva York, G. P. Putnam’s sons, 1941.
- Taylor, Brian D., “Force and federalism: controlling coercion in federal hybrid regimes”, *Comparative Politics*, vol. 39, no. 4, 2007, pp. 421-440.
- Valadés, José C., *El porfirismo. Historia de un régimen. El nacimiento (1876-1884)*, t. 1, México, UNAM, 1987.
- Valdés Inchausti, Alberto, *Pedro Baranda y Quijano. General y político de la República*, México, SEP, 1968.
- Vázquez, Josefina Z., “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 3, 1993, pp. 621-631.

- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, trad. José Medina Echavarría, et. al, México, FCE, 1944.
- Wright Mills, Charles, *La élite del poder*, trad. Florentino M. Turner y Ernestina de Champourcín, México, FCE, 1957.
- Yudelevich Pecalok, Antonia, *Porfirio Díaz y la República Restaurada (1867-1876)*, México, 1971, [tesis de licenciatura].
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956.
- Zayas Enríquez, Rafael de, *Los Estados Unidos Mexicanos. Sus progresos en veinte años de paz*, Nueva York, H. A. Rost, 1897.
- , Rafael de, *Porfirio Díaz. La evolución de su vida*, Nueva York, D. Appleton y Cía., 1908.